

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ

EN

DROIT FRANÇAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 17 Juin 1910, à 3 heures

PAR

RENÉ BRUNET

Licencié ès-Lettres

Président : M. BERTHÉLEMY.

Professeurs : { MM. LARNAUDE.
JÈZE.

PARIS

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

LIBRAIRIES FÉLIX ALCAN ET GUILLAUMIN RÉUNIES

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1910

Tous droits de traduction et de reproduction réservés

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ

EN

DROIT FRANÇAIS

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le vendredi 17 Juin 1910, à 3 heures

PAR

RENÉ BRUNET

Licencié ès-Lettres



Président : M. BERTHÉLEMY.
Professeurs : { MM. LARNAUDE.
JÈZE.

PARIS

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

LIBRAIRIES FÉLIX ALCAN ET GUILLAUMIN RÉUNIES

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1910

Tous droits de traduction et de reproduction réservés

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

Peu de mots présentent une signification plus complexe, un sens plus fuyant que celui d'égalité. Il est susceptible de plusieurs acceptions différentes. On distingue habituellement l'égalité de droit et l'égalité de fait.

L'égalité de droit ou égalité civile, c'est l'égalité de tous devant la loi ; c'est un traitement semblable assuré à tous, tant par les lois qui protègent que par celles qui punissent. Quand elle proclame l'égalité civile des individus, la législation ne joue qu'un rôle, pour ainsi dire, passif : elle affirme simplement que les droits qu'elle reconnaît aux individus sont également reconnus par elle à tous. Mais ce qu'elle reconnaît ainsi, ce n'est pas l'exercice égal de ces droits, c'en est la jouissance égale : tous les hommes sont également aptes à jouir des droits, — ils n'en ont pas tous un exercice égal. Soit le droit de propriété : dire que tous les individus ont un droit égal de propriété, ce n'est point dire qu'ils ont tous droit à une égale portion de propriété, mais seulement qu'ils sont tous aptes à devenir propriétaires et que, l'étant devenus, ils sont tous également protégés, dans l'exercice de ce droit, par la loi. L'égalité civile est donc essentiellement une égalité de puissance, c'est une égalité virtuelle.

Elle s'oppose, par là, à l'égalité de fait : vouloir établir entre les hommes l'égalité de fait, c'est vouloir assurer à tous mêmes capacités, mêmes conditions, même fortune. Faire régner parmi les hommes une égalité de fait, ce n'est pas seulement assurer à tous une égale jouissance virtuelle des droits reconnus par la loi, c'est aussi leur en garantir un égal exercice actuel. La législation qui adopte l'idée d'égalité de fait doit donc jouer un rôle actif : il suffit en effet de proclamer l'égalité de droit pour qu'elle soit, au contraire l'égalité de fait ne peut exister que si la législation prend, pour l'établir, les mesures qu'elle croit nécessaire. Dans l'égalité de droit, le législateur laisse les hommes et les choses aller leur train ; il assure seulement à chaque action une égale sanction ; dans l'égalité de fait, il doit modeler, pour ainsi dire, les hommes et les choses, afin de leur attribuer un type uniforme ; l'égalité de fait est une égalité réelle.

Egalité civile, égalité de fait, ce ne sont point là les deux seules sortes possibles d'égalité. L'analyse théorique de l'idée

d'égalité en fait apparaître une autre et nous oblige à une sous-distinction : l'égalité civile peut être proportionnelle ou mathématique.

Elle est proportionnelle quand la loi tient compte des différences individuelles, des mérites ou des démérites personnels. Le législateur qui pratique l'égalité proportionnelle n'assure pas à toutes les actions, si différentes soient-elles, les mêmes sanctions, mais au contraire proportionne à l'inégalité des fautes commises ou des services rendus les sanctions dont il dispose. De toutes les différences qui peuvent exister entre les hommes, l'égalité proportionnelle n'en retient qu'une : c'est celle qui résulte, pour reprendre l'expression de la déclaration des droits de 1789, des « vertus et des talents ». L'égalité mathématique n'en retient aucune : elle nie toutes les diversités d'aptitudes, d'éducation, de talent entre les hommes, ou du moins n'en tient nul compte ; quelles que soient les dissemblances qui peuvent exister entre les individus, elle assure à tous un traitement uniforme.

Théoriquement il existe donc trois sortes d'égalité : l'égalité civile proportionnelle, l'égalité civile mathématique, l'égalité de fait. On peut d'un mot rendre sensible la différence qui sépare ces trois sortes d'égalité : Par l'égalité de fait, la société demande aux individus qu'ils lui rendent tous les mêmes services et elle leur assure le même traitement ; par l'égalité mathématique, elle admet qu'ils lui rendent des services inégaux, mais elle les récompense cependant pareillement ; par l'égalité proportionnelle, elle attribue aux services inégaux des récompenses inégales.

Il ne faudrait pas croire qu'en pratique le législateur soit libre de choisir et de pratiquer celle des trois sortes d'égalité qu'il voudrait. L'égalité proportionnelle conduit facilement à l'égalité de fait, mais l'égalité mathématique y conduit fatalement. Le législateur a beau vouloir négliger les inégalités de fait. Rien n'est plus choquant que de le voir traiter également des actions de mérite différent, des individus de valeur différente ; une telle uniformité est si évidemment paradoxale que le législateur ne peut d'une façon durable la maintenir. Il est obligé ou bien de l'abandonner et de distinguer entre les situations et les individus, en somme, de revenir à l'égalité proportionnelle ; ou bien, puisque les inégalités de fait le gênent, de tenter de les supprimer. Une légalisation uniforme ne se conçoit qu'appliquée à des individus semblables.

Ainsi deux systèmes seulement, au point de vue égalitaire,

peuvent être adoptés par la loi : ou bien celui de l'égalité civile proportionnelle, ou bien celui de l'égalité mathématique et de l'égalité de fait. Lequel de ces deux systèmes est adopté par notre droit, lequel devrait normalement y être pratiqué : telle est la question qui fait l'objet de ce travail.

Il se divisera naturellement en deux parties : dans la première, on dira à la suite de quels faits et sous l'influence de quelles théories le principe d'égalité a été introduit dans notre droit et quelle évolution il y a suivie. Dans la seconde, on se demandera quel fondement rationnel doit être attribué au principe de l'égalité et quelles applications juridiques doivent en être faites.

PREMIÈRE PARTIE

Evolution historique du principe d'Egalité

CHAPITRE I

LES ORIGINES DU PRINCIPE

I. - Les faits sociaux générateurs de l'Egalitarisme. — II. - Les idées mères de l'Egalitarisme. — III. - L'opinion et les réformes

C'est une idée généralement acceptée aujourd'hui qu'il ne faut pas accorder une trop grande créance à l'influence des théories politiques des penseurs sur les destinées d'une nation. Bien plus que des élucubrations d'un cerveau puissamment organisé, une institution sociale sort d'un fait social qui l'a précédée et peut-être déterminée. On doit cependant se garder de réduire à rien l'influence des philosophes et hommes politiques ; ils jouent le rôle d'éclaireurs ; plus sensibles, plus perspicaces que leurs concitoyens, ils sont plus aptes à découvrir au sein de la mêlée sociale contemporaine, l'idée ou les faits qui demain seront unanimement acceptés ; et les ayant perçus nettement, ils leur donnent une formule ; ils aident ainsi la majorité des esprits à en prendre plus tôt une conscience plus nette.

Ce n'est pas les philosophes qui ont fait la Révolution ; les grandes lignes directrices d'après lesquelles évoluait depuis deux ou trois siècles l'histoire

de France devaient y aboutir ; mais ils ont été les metteurs en œuvre de ce mouvement. Ils ont cristallisé les mécontentements et les désirs de réformes, ils leur ont donné une formule. Il en a été de même pour le principe de l'égalité.

Ce principe est sorti spontanément d'un certain nombre de faits sociaux producteurs d'égalitarisme, qui se sont rencontrés au XVIII^e siècle. Il a été développé et formulé plus ou moins brillamment par un certain nombre de philosophes. L'opinion s'en est emparée et à son tour en a réclamé l'application. Quelques réformes préparatoires ont été tentées : Telle est la genèse du principe d'égalité.

I

Ce n'est pas seulement des excès de l'inégalité que provient l'idée d'égalité ; elle n'apparaît pas seulement comme une réaction nécessaire contre des abus trop criants ; tout un mouvement s'est produit qui datait de loin et qui devait fatalement aboutir à l'égalitarisme. Il n'est peut-être pas un des phénomènes sociaux apparus au XVIII^e siècle, qui, de près ou de loin, n'ait tendu à créer l'égalitarisme. De ces phénomènes, nous n'en retiendrons que deux.

En premier lieu — c'est ici la caractéristique de l'évolution politique de notre droit public depuis Richelieu — la monarchie s'est faite absolue et centralisatrice. On connaît la théorie sur laquelle la royauté fonde l'origine et la légalité de son pouvoir. Bossuet l'a longuement exposée et les rois n'ont cessé de l'invoquer.

La monarchie est d'origine divine, le roi tient de Dieu lui-même son pouvoir de commander, et il n'a de compte à rendre qu'à Dieu ; représentant de Dieu sur la terre pour tout ce qui touche à la gestion des intérêts

temporels des hommes, il tient de lui une puissance absolue devant laquelle les hommes doivent se soumettre comme devant Dieu lui-même. Ce principe est affirmé à la veille de la Révolution dans un édit porté au Parlement de Paris en décembre 1770. Il y est déclaré : « Nous ne tenons notre couronne que de Dieu ; le droit de faire des lois par lesquelles nos sujets doivent être conduits et gouvernés nous appartient à nous seul, sans dépendance et sans partage (1). »

En vertu de cette théorie, toutes les institutions susceptibles de faire contre-poids à la puissance royale ont peu à peu disparu, soit qu'elles aient été violemment supprimées, soit qu'elles soient peu à peu tombées en désuétude.

Ainsi les conseils qui entouraient le roi ; à mesure que les fonctions dont sont investis leurs membres deviennent des offices héréditaires et vénaux, qu'il leur est permis par suite d'user d'une certaine indépendance vis-à-vis du souverain, leurs attributions leur sont enlevées et confiées à des corps plus récents et plus souples. Perdent ainsi peu à peu de leur importance la *Chambre des Comptes*, la *Cour des Aides*, le *Grand Conseil*.

De même, à partir de 1614 ont disparu les Etats Généraux. C'était pourtant une règle fondamentale du droit public que le contribuable devait consentir à l'impôt pour que celui-ci puisse être légalement levé. Mais les Etats Généraux n'accordaient pas toujours toutes les sommes dont avait besoin le trésor royal ; parfois, ils récriminaient ; quelques-uns ne s'avisèrent-ils pas de demander des comptes au roi, et même de vouloir surveiller l'emploi qui serait fait des deniers qu'ils voteraient. On ne les convoqua plus.

Le seul corps qui, au XVIII^e siècle, aurait pu, tant par

(1) Isambert, XXII, 5 et 6.

suite de l'inamovibilité de ses membres que par son antiquité et le prestige dont il jouissait, faire échec au pouvoir royal, c'est le Parlement. Traditionnellement, il possédait un moyen légal de résister à la volonté du monarque ; il n'avait qu'à refuser l'enregistrement d'un édit royal et à user de son droit de remontrances. Maintes fois, au cours des xvii^e et xviii^e siècles, il usa de ce droit. On sait que le conflit, à un moment, fut si aigu entre le Parlement et le roi que celui-ci exila les opposants et créa un Parlement nouveau. Mais la résistance du Parlement ne fut jamais bien durable ; généralement, le roi, en un lit de justice, c'est-à-dire en une séance du Parlement qu'il présidait lui-même, faisait solennellement enregistrer l'édit primitivement refusé ; finalement la volonté royale avait toujours le dernier mot.

Seul, à côté du roi, subsiste le Conseil du roi, mais de celui-ci le roi n'a à craindre aucune opposition ; il est sûr de son dévouement et de sa fidélité ; car ce conseil n'est pas composé de grands seigneurs, ni d'officiers de la couronne ; ses membres sont tous des personnages de médiocre origine, révocables, n'ayant d'autorité et de pouvoir que par la volonté royale. Le conseil du roi d'ailleurs n'a aucun pouvoir propre : en matière administrative, il donne simplement des avis sur les affaires qui lui sont soumises par le roi ; en matière judiciaire, il rend une justice retenue et le roi reste maître de modifier ses arrêts.

Rien, au xviii^e siècle, ne peut donc contrecarrer la volonté du monarque ; la royauté est bien réellement absolue : elle est aussi centralisatrice.

Dans les provinces, le pouvoir qui théoriquement appartient au gouverneur, n'est exercé en fait que par l'intendant. « Celui-ci est un homme de naissance commune, il n'exerce pas ce pouvoir par droit d'élection, de naissance ou d'office acheté ; il est choisi par le gouvernement parmi les membres inférieurs du conseil

d'Etat et toujours révocable » (1). Il exerce tous les pouvoirs qui appartiennent au conseil du roi ; il correspond avec tous les ministres, il administre toutes les affaires et décide de tout. Il tranche les difficultés litigieuses qui sont soulevées par ses décisions.

Au-dessous de lui, et nommé par lui, est placé le subdélégué qui représente le gouvernement tout entier dans sa circonscription et qui est directement soumis à l'intendant.

« Le marquis d'Argenson raconte qu'un jour Law lui disait : « Jamais je n'aurais cru ce que j'ai vu quand j'étais contrôleur des finances. Sachez que ce royaume de France est gouverné par 30 intendants ; vous n'avez ni Parlement ni états, ni gouverneurs ; ce sont 30 maîtres des requêtes commis aux provinces, de qui dépendent le malheur ou le bonheur de ces provinces, leur abondance ou leur stérilité. » (2).

Comme les subdélégués dépendent de l'intendant, celui-ci dépend directement du pouvoir central et plus particulièrement du contrôleur général. Théoriquement, les provinces sont partagées en groupes dont chacun est administré par un des sous-secrétaires d'Etat du royaume ; mais en fait le sous-secrétaire d'Etat de qui elles relèvent n'a que quelques occasions d'agir ; le contrôleur général a progressivement attiré à lui toutes les affaires qui donnent lieu à des questions d'argent, c'est-à-dire l'administration publique presque toute entière.

Subdélégué, intendant, contrôleur général, tels sont les degrés de la hiérarchie. La centralisation est aussi complète que l'absolutisme.

Absolutisme et centralisation, ce sont les deux traits caractéristiques de la constitution politique de la France

(1) Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, p. 53.

(2) Id., Op. Cit., p. 54.

au XVIII^e siècle. Qu'une pareille constitution doive favoriser l'éclosion des idées égalitaires, il est facile de le démontrer.

C'est l'intérêt du pouvoir absolu de ne point laisser subsister ni se créer parmi ses sujets, de supériorités qui un jour ou l'autre pourront lui porter ombrage ou lui faire échec ; à mesure qu'un gouvernement se fortifie, il doit naturellement tendre à bouleverser les hiérarchies, à modifier les rapports des individus réputés inférieurs avec les individus réputés supérieurs ; à élever ceux qui étaient abaissés comme à abaisser ceux qui étaient élevés : c'est la politique classique des rois de France, « Rois Niveleurs », ennemis des grands et amis des petits. Comme les empereurs romains prirent le plus souvent leurs ministres parmi les affranchis, c'est de préférence parmi les non-nobles qu'ils choisissent leurs fonctionnaires, instruments de la centralisation. Sans doute la noblesse a gardé le monopole théorique des fonctions publiques et l'apparence du pouvoir ; la réalité en est passée aux mains des créatures du roi, roturiers rompus aux affaires ou juristes consommés.

A la cour, la noblesse occupe le premier rang, elle entoure le prince, prend part à ses divertissements, vit avec lui. La province a à sa tête un noble ; l'armée et la flotte sont commandées par des nobles. Mais les conseillers du roi, le contrôleur général, l'intendant, le subdélégué, qui sont de nouveaux anoblis ou des roturiers encore, gouvernent et administrent le pays. Aux XVII^e et XVIII^e siècles, combien de non-nobles arrivent au pouvoir : Colbert, Dubois, Law, Terray, Turgot, Necker. « Entre les classes extrêmes, l'office du centre est de rétablir un certain équilibre. Le fait est si constant que Fustel de Coulanges, qui se défiait pourtant des lois sociologiques, a cru pouvoir énoncer cette loi : « Les inégalités sociales sont toujours

en proportion inverse de la force de l'autorité » (1).

Le premier effet de l'absolutisme est donc de diminuer et même de supprimer l'importance politique des classes supérieures. Elle en a un autre : elle supprime leur importance vis-à-vis de l'opinion publique.

Les supériorités qui subsistent ne sont plus entourées du respect ancien. Comparés au pouvoir souverain, tous les membres de l'Etat paraissent placés sur un même plan, égaux dans la sujétion *Pares in Fidelitate* ; la distance dont il les domine les uns et les autres diminue la distance dont il les sépare. C'est une loi de notre intelligence que deux objets différents lui paraissent différer moins si elle les compare à un troisième qui diffère beaucoup et de l'un et de l'autre. Le spectacle que présente aux esprits une société centralisée est donc bien fait pour les porter à égaliser les hommes.

Le pouvoir absolu et centralisé ne nivelle pas seulement les individus ; il nivelle aussi et supprime toutes les associations, tous les groupements compacts et exclusifs, qui découpent une société en masses nettement distinctes, qui sont investis de privilèges, qui sont susceptibles aussi de faire opposition. Il ne peut évidemment pas tolérer un état dans l'état ; c'est pourquoi progressivement les privilèges des corps et communautés disparaissent d'un Etat centralisé.

Combien d'ordonnances, depuis Louis XIV, ont eu la prétention et ont eu réellement pour effet d'abolir des différences traditionnelles de législation, et d'imposer partout et à tous, sur les matières dont elles s'occupaient, une réglementation uniforme ! Distant de ses sujets et peu soucieux de leurs distinctions collectives, le pouvoir unique procède par principe et par règle générale. Il est de l'essence du gouvernement centralisé

(1) Bouglé, *Les idées égalitaires*, p. 233.

d'oublier, quand il légifère, les distinctions entre les classes, et, quand il s'en souvient, de les réduire et de les supprimer. La centralisation conduit à l'uniformité.

Cette tendance à l'uniformité se manifeste en même temps que dans les conseils du gouvernement chez tous les esprits qui s'occupent de la science politique. Tocqueville a justement remarqué qu'au XVIII^e siècle l'idée d'une législation générale et uniforme s'impose aux gouvernés comme aux gouvernants. Toute la philosophie politique du siècle pense qu'il convient de substituer des règles simples et élémentaires, puisées dans la raison et les lois naturelles, aux coutumes compliquées et traditionnelles. Et peut-être le succès de cette notion, qui avait pris la consistance et la chaleur d'une passion politique, s'explique par le spectacle de la centralisation croissante au milieu de laquelle on vivait.

A cette idée que la centralisation conduit à l'égalitarisme une objection peut être faite : Les Etats-Unis sont une société très égalitaire et cependant très décentralisée ; au contraire, la Russie est très centralisée et n'est cependant point égalitaire. Cette objection a été heureusement réfutée par M. Bouglé.

D'une part, en effet, dire d'une société centralisée qu'elle est un milieu favorable à l'éclosion des idées égalitaires, ce n'est point dire que la centralisation est le seul facteur de l'égalitarisme. Bien d'autres phénomènes sociaux peuvent se rencontrer, qui, réunis, suffiront à créer l'égalitarisme en l'absence de centralisation. Par contre, on ne prétend point que la centralisation soit suffisante pour créer l'égalitarisme, et si d'autres phénomènes sociaux ne se présentent pas, il peut arriver que l'égalitarisme ne naisse point de la seule centralisation.

Mais, d'autre part, il n'est point certain que les Etats-Unis aient une constitution très décentralisée.

Aux Etats-Unis, la centralisation, si elle manque à la fédération, se retrouve dans chacun des Etats ; de plus, si la centralisation administrative y fait défaut, la centralisation gouvernementale y est aussi forte que dans bien des monarchies d'Europe et elle y progresse chaque jour. Peu à peu, le pouvoir fédéral s'empare de tous les services publics et s'en empare étroitement. En Russie, la centralisation est absolue mais n'est peut-être que superficielle : la vie locale et particulière y est presque seule développée et le Moujik ne se reconnaît de devoirs et ne se connaît de droits que vis-à-vis de sa commune.

Ainsi se trouve justifiée cette affirmation : En nivelant les classes, en luttant contre les privilèges des individus et des communautés, en légiférant d'une façon uniforme, la quasi toute puissance centralisatrice des rois de France a préparé les voies qui mènent directement à l'égalitarisme.

Ce n'est pas seulement l'évolution politique au XVIII^e siècle qui tend à l'égalitarisme : parallèlement à cette évolution, il s'est produit dans la société une transformation profonde qui, elle aussi, va aider à la naissance de l'idée égalitaire.

Elle se manifeste d'abord par une certaine égalisation des fortunes. Non point, certes, qu'il ait été donné aux classes populaires, surtout aux classes rurales, de s'enrichir avec facilité, ni même que cela leur ait été rendu possible ; mais la bourgeoisie, formée des commerçants, des industriels, des financiers, s'est progressivement enrichie. C'est principalement de Law que date cet enrichissement de la classe moyenne (1).

Pendant que la bourgeoisie s'enrichit, la noblesse se ruine ; il faut qu'on soit un bien mince hobereau, au XVIII^e siècle, pour consentir à vivre dans sa province,

(1) Taine, *L'ancien régime*, p. 401-402. .

loin de Versailles et de Paris ; — ou qu'on y soit exilé. Absorbés par les exigences de la vie de cour, les nobles n'ont ni le goût, ni le temps de s'occuper de leurs affaires privées ; obligés de soutenir aux côtés du roi un train de vie brillant, ils s'y ruinent. Leurs domaines fonciers, d'où ils tirent cependant tous leurs revenus, ils n'y paraissent jamais ; ils en abandonnent la gestion à leurs intendants, ils les engagent, ils les vendent. A la fin du XVIII^e siècle, les plus grands noms de France sont couverts de dettes et ne subsistent plus que grâce aux largesses royales (1).

Ainsi s'équilibrent peu à peu les fortunes, ou plutôt disparaissent les fortunes de la classe antérieurement riche, pendant que se constituent les fortunes de la bourgeoisie.

Plus encore que les fortunes, s'égalisent les conditions : les anoblissements sont fréquents et faciles, il suffit d'y mettre le prix. Par le fait même qu'ils sont devenus riches, il est devenu loisible aux membres de la bourgeoisie d'accéder à la noblesse. Tous les historiens ont justement observé que les nobles de race, au XVIII^e siècle, sont une infime minorité ; la noblesse est presque exclusivement formée de nouveaux anoblis, redevables de leur titre à la charge qu'ils ont achetée ou aux subsides qu'ils ont versés au trésor royal. Au XVIII^e siècle, la noblesse de race disparaît peu à peu devant la noblesse de robe et la noblesse de lettres.

D'ailleurs, qu'ils soient anoblis ou non, les bourgeois sont devenus sur tous les points semblables aux nobles de race ; leur aspect, leur costume est le même ; « aux approches de 1789, on aurait peine à les distinguer dans la rue. A la ville, les gentilshommes ne portent plus l'épée, ils ont quitté les broderies, les galons, ils se promènent en frac noir, ou courent dans un cabriolet

(1) Cf. Sur les dettes de la noblesse et sa pauvreté, Taine, *Op. Cit.*, p. 165-770 ; Tocqueville, *Op. Cit.*, p. 117-118.

qu'ils conduisent eux-mêmes. La simplicité des coutumes anglaises et les usages du Tiers ont paru plus commodes pour la vie privée... désormais ils acceptent les familiarités, pour avoir le sans gêne et sont contents de se mêler sans faste et sans entraves à tous leurs concitoyens ». Déjà il y a une mode, et elle est suivie par tous, nobles et roturiers.

Mais le nivellement des façons et des dehors ne fait que manifester le nivellement des esprits et des âmes. « Si les nobles s'habillent en bourgeois, c'est qu'ils sont eux-mêmes devenus des bourgeois... Sans doute, ils s'amusent en gens de goût et causent en gens de bonne compagnie, mais la difficulté ne sera pas grande de les égaler en cela. Depuis que le Tiers s'est enrichi, beaucoup de roturiers sont devenus gens du monde ».

La vie au XVIII^e siècle se passe dans les salons. Tandis qu'autrefois le roturier n'y est pas admis, maintenant il y entre s'il sait s'y présenter, et il y trône s'il a du talent. On sait le rôle de l'esprit au XVIII^e siècle et que c'est la seule supériorité qui soit unanimement reconnue. « La première place dans la conversation et même dans la considération publique est pour Voltaire, fils d'un notaire, pour Diderot, fils d'un coutelier, pour Rousseau, fils d'un horloger, pour d'Alembert, enfant trouvé recueilli par un vitrier » (1).

Le bourgeois avait autant de lumières que le noble et ses lumières avaient été puisées au même foyer. Tous deux étaient éclairés par le même jour. Pour l'un comme pour l'autre, l'éducation avait été également théorique et littéraire. Paris, devenu de plus en plus le seul précepteur de la France, achevait de donner à tous les esprits une même forme et une allure commune. Tous les hommes placés au-dessus du peuple se ressemblaient : ils avaient les mêmes idées, les mêmes

(1) Taine, *Op. Cit.*, p. 407, 408, 409.

habitudes, suivaient les mêmes goûts, se livraient aux mêmes plaisirs, lisaient les mêmes livres, parlaient le même langage. Ils ne différaient plus entre eux que par les droits.

Accession de la bourgeoisie à la fortune, anoblissements récents et nombreux, identité de costume, similitude de culture, autant de faits qui caractérisent l'évolution sociale au XVIII^e siècle ; autant de faits qui conduisent à l'égalitarisme.

Grâce à leur fortune, les bourgeois, même n'ayant rendu aucun service à la nation, peuvent toujours et facilement devenir nobles. Quelle valeur sociale peut avoir un pareil titre ? Comment la qualité de noble peut-elle dans une nation, conserver quelque prestige, quand il est loisible à tout venant de l'acquérir ? Comment l'idée ne viendrait-elle pas, pour peu qu'on y réfléchisse, que cette distinction est, non point inutile, mais nuisible, puisque c'est précisément ceux-là qui, étant riches, pourraient le plus facilement acquitter les impôts, qui en sont déchargés ?

Grâce à sa fortune encore, le bourgeois riche s'habille comme le noble, d'autant plus facilement que celui-ci a quitté les costumes fastueux d'antan, et est venu à une simplicité relative de mode. Or les similitudes extérieures entraînent tôt ou tard les similitudes de traitement. De même que l'obtention de certains droits est accompagnée de certains signes, de même l'absence de tous signes distinctifs doit naturellement conduire à une égalité de traitement. De tous temps, l'inférieur s'est efforcé de ressembler extérieurement au supérieur, le supérieur de se distinguer extérieurement de l'inférieur. Quand il n'existe plus aucune distinction extérieure, les temps sont proches où la loi non plus ne fera plus aucune distinction, et déjà l'idée d'égalité s'est emparée des esprits.

Plus encore que l'absence de toute distinction

extérieure, l'absence de toute dissidence morale, l'uniformité des croyances et de culture doivent contribuer au succès de l'égalitarisme. Si l'opinion tient un tel compte, quand elle compare les hommes, de leurs ressemblances ou de leurs différences extérieures, c'est ordinairement qu'elle prend celle-ci comme des manifestations de ressemblance ou de différence plus intimes. Nous concluons de l'assimilation superficielle à l'assimilation profonde, de la parenté des corps à la parenté des âmes. De plus, par le fait seul que des individus de classes différentes se coudoient, se fréquentent habituellement, il doit se produire entre eux un certain rapprochement, une certaine égalisation. « Les ordres privilégiés pressentent bien d'ailleurs l'effet de ces croisements, puisque le plus souvent, pour sauver leur prestige et garder leurs distances, ils recommandent à leurs membres de ne pas se commettre avec ceux des autres ordres : lier partie avec un inférieur, c'est déjà déroger (1). Comment les nobles auraient-ils dénié aux roturiers le droit de participer à leurs privilèges alors qu'ils les traitaient quotidiennement en égaux ?

Bien plus, ils les traitaient parfois en supérieurs : et l'influence et la prépondérance dans un salon n'appartenaient plus au plus noble, mais au plus spirituel. Les salons du XVIII^e siècle ne préparent pas seulement l'égalité des hommes parce qu'ils réunissent et confondent seigneurs et hommes de lettres, mais parce que, prisant l'esprit par dessus tout, ils fournissent aux roturiers l'occasion de racheter par la supériorité du talent l'infériorité de la naissance ; dans le royaume de l'esprit un enfant trouvé peut être roi. Est-il admissible qu'un tel roi, même mal né, ne jouisse pas des mêmes droits qu'un noble privé d'esprit ? Comment dans un pareil milieu ne naîtrait pas l'idée égalitaire ?

(1) Bouglé, *Op. Cit.*, p. 196-197.

En même temps que l'évolution politique, l'évolution sociale, au XVIII^e siècle, tend donc au succès de l'idée égalitaire. Jamais peut-être société théoriquement et juridiquement plus éloignée de la réalisation de cette idée n'offrit cependant milieu plus favorable à son éclosion. Cette idée qui sort toute seule des faits, il faut maintenant qu'elle soit formulée. Par qui va-t-elle l'être? Quels seront les apôtres de l'idéal nouveau? Comment le prêcheront-ils?

II

Il n'est peut-être pas de philosophe ou d'écrivain au XVIII^e siècle qui n'ait essayé de formuler l'idée qui se dégageait ainsi des événements et des formes sociales, qui ne se soit fait peu ou prou le porte-parole de l'égalitarisme. Mais il s'en faut de beaucoup que tous aient assigné à l'idée égalitaire le même fondement, que tous en aient prévu les mêmes applications, surtout que tous lui aient fixé les mêmes limites.

Pour étudier ces diverses conceptions, il a paru plus expédient de grouper les écrivains suivant la qualité d'égalité qu'ils désirent plutôt que suivant l'ordre chronologique de leurs ouvrages, de commencer cette étude par ceux qui réduisent au minimum les applications qu'ils proposent de l'égalité et de la terminer par ceux qui ne voient rien qui ne soit soumis à l'empire de l'égalité. Ce faisant, on respectera d'ailleurs à peu près l'ordre chronologique, car à mesure que le XVIII^e siècle avançait, à mesure que les faits sociaux générateurs de l'égalitarisme s'accroissaient et se précisaient, à mesure que l'idée d'égalité d'abord timidement exposée gagnait du terrain, en même temps aussi les écrivains prêcheurs d'égalité donnaient une formule plus précise à leurs théories, et passaient de la simple suppression des privilèges à un communisme presque complet.

La plupart de ces écrivains, quelle que soit d'ailleurs l'égalité qu'ils réclament, n'ont point imaginé de toutes pièces le système philosophique, d'où ils tirent leurs conclusions égalitaires. Parmi les doctrines qui ont précédé les leurs, ils en ont choisi quelques-unes, dont ils se sont inspirés et qui leur ont fourni les bases sur lesquelles ils ont édifié et même la matière avec laquelle ils ont construit leurs théories égalitaires. C'est donc par les sources théoriques de l'idée d'égalité qu'il faut commencer cette étude du mouvement égalitaire au XVIII^e siècle.

Il est probable, en premier lieu, que le christianisme a facilité aux philosophes du XVIII^e siècle leurs conceptions de l'idée égalitaire. Il repose tout entier sur cette idée que tous les hommes sont frères, qu'ils ont tous une origine et une fin communes. Et sans doute il n'aboutit pas à une exacte égalité ; il n'admet point l'idée de droit, puisque la grâce est une faveur et qu'elle est inégalement répartie. Il n'en reste pas moins que les hommes sont tous égaux devant Dieu, et qu'ils sont tous également susceptibles de jouir de la grâce et de la récompense suprême. L'égle participation aux sacrements met le serf sur le même pied que le maître. De fait, c'est le christianisme qui a fait la femme l'égle de l'homme, qui a le plus contribué à l'abolition de l'esclavage, à la suppression du servage. Il est donc bien vrai de dire qu'il est une école d'égalitarisme.

L'idée chrétienne ne conduit pas seulement à l'égalité de droit, elle mène en quelque sorte à l'égalité de fait, au partage et à l'égalisation des fortunes. La conception chrétienne d'un état de nature antérieur au premier péché, état de liberté, d'égalité, de vertu, de bonheur se rapproche beaucoup de la conception des philosophes du XVIII^e siècle. C'est le péché qui a introduit la

propriété et l'inégalité des conditions ; la richesse est coupable et le riche est maudit par l'Evangile. Mais le christianisme permet au riche de se racheter, en partageant avec le pauvre, en sorte que l'égalité primitive soit rétablie volontairement (1).

Mais la doctrine philosophique dont les écrivains du XVIII^e siècle se sont le plus inspirés, qu'ils n'ont fait en somme que rajeunir et clarifier, est celle de l'école du droit de la nature et des gens.

On sait quel principe domine les écrits des philosophes de cette école : le droit est l'ensemble des préceptes imposés à l'homme par sa seule raison. Cette école substitue à la conception religieuse et despotique de l'Etat, une conception nouvelle appuyée sur le droit primitif de l'homme et sur la raison pure.

Deux hypothèses, émises sans doute auparavant, ont été adoptées par elle et rendues par elle classiques. C'est d'abord l'hypothèse de l'état de nature, qui devient la clef de voûte du système nouveau, car le droit ne sera que l'ensemble des règles, qui seules régissaient les hommes dans l'état de nature ; telle est la théorie de Locke (2) de Vattel (3), telle sera celle de Rousseau ; c'est ensuite l'hypothèse du contrat social, par lequel on sort de l'état de nature et auquel il est nécessaire d'adhérer pour être soumis aux lois civiles. Telle est encore la théorie de Locke, de Vattel et aussi celle de Rousseau.

Or, ces deux hypothèses fondamentales, qui sont la caractéristique de l'école du droit de la nature et des gens, conduisent directement l'une et l'autre à l'idée de

(1) Cf. Espinas, *Philosophie sociale du XVIII^e siècle*. — M. Espinas explique très justement par cette conformité de la théorie égalitaire avec l'enseignement de l'Eglise, le fait que celle-ci n'ait pas poursuivi les ouvrages imprégnés de cette théorie, et le fait aussi que cette théorie ainsi acceptée par l'Eglise se soit si promptement répandue.

(2) *Gouvernement civil*, II, 15, VI, 52-55.

(3) *Droit des gens*, p. 220.

l'égalité des hommes : le principe que tous les hommes naissent indépendants et égaux a été maintes fois affirmé et mis en lumière par les adeptes de cette école. Ils ne se sont point servis pour cette affirmation de leur hypothèse du contrat social ; il eût été pourtant naturel, semble-t-il, de supposer qu'en signant le contrat social les hommes se sont réservés et garantis mutuellement une égale partie de leurs droits individuels, de supposer que les clauses du contrat ont été égales pour tous ; mais cette idée n'apparaît point dans les écrits de ces philosophes et c'est uniquement de l'égale conformation de la nature humaine chez tous les hommes qu'ils concluent à leur égalité. Ils sont sur ce point véritablement unanimes. « La nature humaine se trouve la même dans tous les hommes, dit Puffendorf... Cette égalité consiste non seulement en ce que les forces des hommes sont à peu près égales..., mais encore en ce que, quelque avantage que les uns puissent avoir sur les autres, par rapport à diverses qualités naturelles du corps ou de l'esprit, on n'en est pas moins tenu pour cela de pratiquer les maximes du droit naturel avec ceux qui nous sont inférieurs à cet égard, qu'ils ne doivent eux-mêmes les observer envers nous... la raison en est que les lois de la sociabilité étant fondées sur la constitution de la nature humaine, commune à tous les hommes, imposent à chacun une obligation également forte et indispensable (1). » C'est aussi l'opinion de Locke qui, au début de son traité du *Gouvernement civil*, dit que les hommes sont naturellement dans un état de parfaite liberté et aussi d'égalité « en sorte que tout pouvoir et toute juridiction est réciproque, un homme n'en ayant pas plus qu'un autre. Car il est évident que des créatures d'une même espèce et d'un même ordre, qui sont nées sans distinction, qui ont part aux mêmes

(1) Puffendorf : *Les Devoirs de l'Homme et du Citoyen*, I, 7.

avantages de la nature, qui ont les mêmes facultés, doivent pareillement être égales entre elles sans nulle subordination » (1). Citons encore Boulamaqui, qui, au dire de M. Lanson, fut le vrai maître de droit politique de Rousseau (2). « La nature humaine est la même dans tous les hommes, ils ont tous une même raison, des mêmes facultés, un seul et même but... Naturellement tous indépendants les uns des autres et tous dans une égale dépendance de l'empire de Dieu et de la loi naturelle (3).

L'égale constitution de la nature humaine, tel est donc pour les philosophes de l'école du droit de la nature et des gens le fondement de l'égalité. Quelle application veulent-ils faire de cette idée; en d'autres termes, quelle sorte d'égalité désirent-ils ?

Ils tirent tous de cette idée des conséquences morales. Puffendorf conclut de ce que tous les hommes sont égaux, qu'ils doivent être commodes et complaisants les uns envers les autres, éviter l'orgueil, se détourner de ce qui sent l'outrage et le mépris d'autrui (4). Boulamaqui dit que chacun doit estimer et traiter tous les hommes comme lui (5). Mais quelques-uns précisent ce qu'il faut réellement entendre en droit par l'égalité ; l'égalité dont ils parlent est essentiellement une égalité de droit et non de fait. Ce point est très nettement précisé par Locke dans le passage suivant : « Tous les hommes sont égaux, il ne faut pas pourtant entendre qu'ils soient égaux à tous égards, car l'âge ou la vertu peut donner à quelques-uns la supériorité ou la préséance. Des qualités excellentes et un mérite singulier peuvent élever des personnes sur les autres et les tirer du rang ordinaire. La naissance,

(1) *Gouvernement civil*, I, 1.

(2) Lanson : *Histoire de la littérature française*, p. 777.

(3) Boulamaqui : *Eléments de Droit naturel*, III, 1.

(4) Puffendorf : *Les devoirs de l'homme et du citoyen* ; I, 7.

(5) Boulamaqui : *Eléments de droit naturel* ; III, 1.

l'alliance, d'autres bienfaits et d'autres engagements de cette nature obligent aussi à respecter, à révéler d'une façon particulière quelques personnes. Cependant tout cela s'accorde fort bien avec cette égalité dans laquelle se trouvent tous les hommes par rapport à la juridiction ou à la domination des uns sur les autres et dont nous entendions parler précisément au commencement de cet ouvrage, car là il s'agissait d'établir le droit égal que chacun a à la liberté et qui fait que personne n'est sujet à la volonté ou à l'autorité d'un autre homme » (1). Boulamaqui fait la même distinction et avec la même netteté (2). Par suite, on doit admettre les distinctions entre les citoyens, pourvu qu'elles ne reposent que sur le mérite. « Le souverain distribue les honneurs et les dignités ; il doit avoir égard au mérite de chacun et aux services qu'on peut rendre ou qu'on a déjà rendus à l'Etat » (3). Il semble qu'on lise là une première épreuve de l'article 1^{er} de la déclaration des droits de 1789.

Telles sont les sources auxquelles ont puisé les écrivains du XVIII^e siècle. On voit combien elles sont raisonnables et modérées, on va voir combien plus hardis que leurs maîtres ont été certains de leurs disciples.

Il y a au XVIII^e siècle un point sur lequel presque tous les esprits éclairés sont d'accord et qui constitue le minimum de réformes que presque tous considèrent comme indispensable : c'est l'établissement de l'égalité civile.

Seul ou presque seul, Montesquieu comprend l'inégalité juridique et désire le maintien des privilèges. A la vérité sa pensée est difficile à saisir, et ses préférences ardues à deviner. Il semble cependant

(1) Locke, Op. Cit. V, 3.

(2) Boulamaqui, Op. Cit., III, 1.

(3) Puffendorf, Op. Cit., II, 1.

qu'avant tout, il désire la liberté et que, déterminées par ce désir, ses préférences aillent à la monarchie aristocratique, entourée de quelques institutions démocratiques.

Il n'aime pas beaucoup la démocratie « le peuple mène par lui-même toujours les choses aussi loin qu'elles peuvent aller et tous les désordres qu'il commet sont extrêmes » (1). Toute démocratie est sur la pente ou du despotisme ou de l'anarchie : l'esprit d'égalité extrême la porte à considérer comme un maître le chef qu'elle se donne et à tout niveler au plus bas. Aussi est-il aristocrate, il ne veut pas l'admissibilité de tous aux emplois publics ; il est pour la vénalité des charges de magistrature ; comme il veut un pouvoir judiciaire indépendant, il refuse au gouvernement le soin de le nommer ; il préfère le hasard comme origine et la fortune comme garantie d'indépendance. Cette aristocratie que Montesquieu désire forte et puissante, il la destine à servir d'intermédiaire entre le roi et le peuple, à contenir l'autorité du monarque et à protéger la faiblesse du peuple. Une nation n'est pas une poussière humaine avec un trône au milieu : elle est un organisme où tout doit être poids et contrepoids, résistance et équilibre. Il y aura donc des privilèges et pour les individus et pour les terres ; substitutions, retraits lignagés, etc., ces institutions ont des inconvénients mais qui disparaissent devant l'utilité générale et elles ne doivent pas être communiquées au peuple (2).

Les préférences de Montesquieu vont donc à une monarchie aristocratique. Cela ne l'empêche pas de comprendre la démocratie et de faire un tableau très net de l'organisation qu'elle doit, d'après lui, avoir, pour sauvegarder autant que possible la liberté.

(1) *Esprit des lois* V. 2.

(2) *Id.*, V. 8.

Le fondement de la démocratie est l'égalité : « l'amour de la République dans une démocratie est celui de la démocratie, l'amour de la démocratie est celui de l'égalité ». Quelle égalité doit régner dans une démocratie ? Est-ce une égalité de fait, une simple égalité de droit ?

Montesquieu n'admet pas une égalité de droit mathématique. « Il y a toujours dans un Etat des gens distingués par la naissance, la richesse ou les honneurs. Mais s'ils étaient confondus parmi le peuple et, s'il n'y avait qu'une loi pour eux comme pour les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions serait contre eux. (1) » L'égalité mathématique est un aussi grand danger pour une démocratie que l'inégalité ; « la démocratie a deux excès à éviter : l'esprit d'inégalité qui la mène à l'aristocratie ou au gouvernement d'un seul et l'esprit d'égalité extrême qui la conduit au despotisme d'un seul : « Autant que le ciel est éloigné de la terre, autant le véritable esprit d'égalité l'est de l'esprit d'égalité extrême. »

Qu'est-ce donc que la véritable égalité quand on l'oppose à l'égalité extrême ? Montesquieu en donne cette admirable définition : « La véritable égalité ne consiste point à faire en sorte que tout le monde commande ni que personne ne soit commandé, mais à obéir et à commander à ses égaux ; il (l'esprit d'égalité) ne cherche pas à n'avoir point de maîtres, mais à n'avoir que ses égaux pour maîtres » (2).

Il faut donc, même dans une démocratie, un élite ; des distinctions doivent être faites entre les citoyens. D'après quelle base seront faites ces distinctions ? Sera-ce d'après la richesse ? Evidemment non. Et même dans une véritable démocratie il faut autant que possible proscrire les richesses : « Les richesses

(1) *Esprit des lois*, XI, 6.

(2) *Id.*, VIII, 3.

deviennent une puissance dont un citoyen ne peut user pour lui, car il ne serait pas égal. Elles procurent des délices dont il ne doit pas jouir non plus, parce qu'elle choquerait l'égalité tout de même ». L'auteur de *l'Esprit des lois* se trouve ainsi amené à désirer une certaine égalité de fortune parmi tous les citoyens d'une démocratie. Cette égalité, qui peut être obtenue par le partage égal des terres et par des lois qui le maintiennent (dotes de femmes, donations, contrats), il n'est pas indispensable qu'elle soit absolue, « une exactitude extrême ne conviendrait pas toujours » mais on ne doit s'en éloigner que le moins possible. Ce n'est donc pas d'après la richesse que peut s'établir la hiérarchie que comporte la véritable égalité. C'est d'après le mérite, d'après le nombre et la grandeur des services rendus à la République. « L'amour de l'égalité dans une démocratie borne l'ambition au seul désir, au seul bonheur de rendre à sa patrie de plus grands services que les autres citoyens. Ils ne peuvent pas lui rendre tous des services égaux, mais ils doivent tous également lui en rendre... Ainsi les distinctions y naissent du principe de l'égalité, lors même qu'elles paraissent ôtées par des services heureux ou par des talents supérieurs » (1).

Telles sont les idées de Montesquieu sur l'égalité. On voit combien est erronée l'opinion de ceux qui, rapprochant Montesquieu de Rousseau, prétendent que celui-là comme celui-ci n'admire que les républiques communistes et égalitaires, celles qui passent le niveau sur toutes choses (2). Personnellement, il préfère une monarchie aristocratique ; quant à la démocratie, elle ne peut, d'après lui, subsister que si les fortunes y sont à peu près égales et petites ; sous peine d'aboutir au despotisme ou à l'anarchie, elle doit fuir l'égalité

(1) *Esprit des lois*, V, 3.

(2) Janet, *Histoire des doctrines politiques*, t. II, p. 472-473.

mathématique, l'égalité niveleuse, et baser ses institutions sur une égalité proportionnelle qui mesure les honneurs et aussi les pouvoirs aux services et aux talents.

Voltaire est loin d'avoir le même amour de la liberté que Montesquieu. « Que la procédure criminelle soit changée, que les philosophes, le bel esprit, puissent penser, écrire, parler et se mouvoir en toute indépendance, Voltaire n'en demande pas davantage pour s'accommoder de la société de son temps » (1). Institution d'un Parlement, d'un clergé autonome, de « deux puissances, de trois pouvoirs » : inutile. Un despote éclairé, c'est-à-dire ami des philosophes et particulièrement de Voltaire : voilà son idéal.

Il a cependant, mais avec moins de précision peut-être, les mêmes idées que Montesquieu sur l'égalité : il en prône une, et en condamne une autre : il veut une égalité qui ne soit pas « l'anéantissement de la subordination », « car, dit-il, nous sommes tous également hommes, mais non membres égaux de la société. Tous les droits naturels appartiennent également au sultan et au bostanghi ; l'un et l'autre doivent disposer avec le même pouvoir de leur personne, de leur famille, de leurs biens. Les hommes sont donc égaux dans l'essentiel, quoiqu'ils jouent sur la scène des rôles différents » (2). De même, dans les *Dialogues philosophiques*, et particulièrement dans le dialogue A. B. C., malgré les formes plaisantes de la pensée, il est facile de voir que Voltaire n'aime ni la démocratie, ni l'égalité : « Pour moi, dit un personnage, C, qui est le Français, le peuple n'est pas digne de gouverner. Je ne saurais souffrir que mon perruquier soit législateur, j'aimerais mieux ne jamais porter perruque. Il

(1) H. Michel, *L'Idée de l'Etat*, p. 43.

(2) *Pensées sur l'Administration*. (Œuvres, T. V, p. 351).

n'y a que ceux qui ont reçu une très bonne éducation qui soient faits pour conduire ceux qui n'en ont reçu aucune ».

Dans l'*Encyclopédie*, il y a communauté, non de dogmes et de doctrines positives, mais à la fois d'aspiration et de rancune; on s'est groupé autour d'une œuvre, pour combattre ensemble les privilèges de tout rang et de tout habit. C'est pourquoi il est difficile d'exposer d'une façon synthétique l'opinion générale des encyclopédistes sur l'égalité.

Cette opinion paraît bien être cependant semblable à celle de Voltaire. Comme lui, les encyclopédistes veulent l'égalité devant la loi, mais ils souhaitent aussi que le souverain sache discerner le mérite et les talents.

Ils fondent l'égalité, comme les philosophes de l'école du droit de la nature, « sur la constitution de la nature humaine, commune à tous les hommes qui naissent, croissent, subsistent et meurent de la même manière » (1). De ce principe, M. le chevalier de Jaucourt, auteur de l'article *Egalité* dans l'*Encyclopédie*, tire d'abord les mêmes conséquences morales que ses devanciers, devoirs de charité, d'humanité, de justice dans les rapports sociaux; sur ce point, il copie presque textuellement Puffendorf; mais il précise ensuite l'égalité qu'il convient d'appliquer et, tout en réprouvant que le prince, le courtisan, le premier ministre, ceux qui manient les finances, possèdent toutes les richesses de la nation, pendant que le reste des citoyens n'a que le nécessaire et que la plus grande partie du peuple gémit dans la pauvreté, il a bien soin d'affirmer qu'il « n'approuve pas cette chimère de l'égalité absolue »; qu'il ne parle que de l'égalité naturelle des hommes; qu'il connaît trop « la nécessité des conditions différentes, des grades, des honneurs, des distinctions,

(1) *Encyclopédie*, article *Egalité*.

des prérogatives, des subordinations qui doivent régner dans tous les Gouvernements » et il ajoute que « l'égalité naturelle ou morale n'y est pas opposée ».

Sur ce dernier point, les Encyclopédistes sont unanimes, ils sont tous foncièrement aristocrates, et par leur genre de vie et leurs rentes, et par leur dédain de lettrés et de philosophes pour la foule ignorante et inintelligente. S'ils combattent pour la suppression des privilèges, ils veulent cependant le maintien d'une noblesse qui se partage les emplois publics ; ils demandent que, tout en tenant compte des services rendus par les ancêtres, on n'aille pas jusqu'à préférer des incapables ou des indignes pour des emplois que des roturiers intelligents et honnêtes sauraient bien mieux remplir.

Si les dignités doivent être accordées aux plus intelligents et aux plus éclairés, qui donc les méritent mieux que ceux qui dispensent la lumière aux autres ? L'ambition des philosophes n'est pas de substituer, mais d'ajouter à l'aristocratie de naissance l'aristocratie de talents, non de supprimer les nobles, mais de les faire passer après les lettrés car « s'il est un respect extérieur que les talents doivent aux titres, il en est un autre, plus réel, que les titres doivent aux talents » (1).

D'Holbach, qui, d'après M. Henri Michel, est le plus représentatif des encyclopédistes, est plein de dédain pour l'égalité prétendue entre les citoyens, « pour cette chimère adorée dans les Etats démocratiques » (2). Il va même jusqu'à dire qu'il ne faut pas d'égalité, mais il est évident qu'il entend par là l'égalité mathématique, l'absence de distinctions, car, comme les autres encyclopédistes, il pense aussi que la loi commune exige que chacun soit honoré,

(1) D'Alembert, *Essai sur les gens de lettres*.

(2) *Système social*, II, p. 41.

récompensé en proportion de l'utilité qu'il procure à la chose publique. C'est précisément cet amour de l'égalité proportionnée au mérite qui explique l'admiration que les encyclopédistes ont tous manifestée pour la Chine : « Ils sont émus et ravis à la vue de ce pays dont le souverain absolu, mais exempt de préjugés, laboure une fois l'an la terre de ses propres mains pour honorer les arts utiles, où toutes les places sont obtenues dans les concours littéraires ; qui n'a pour religion qu'une philosophie et pour aristocratie que des lettrés ! » (1).

Suppression du privilège de naissance, ou au moins juxtaposition, près de la noblesse de naissance, d'une noblesse de lettrés, égalité proportionnelle : tel est le programme égalitaire — programme réduit certes au minimum — de Voltaire et des encyclopédistes.

Cette égalité ne suffit pas à Rousseau et à ses disciples. L'auteur du *Discours sur l'inégalité* prêche — avec assez peu de netteté d'ailleurs — une égalité plus complète qui va parfois jusqu'au communisme.

Comme tous ses prédécesseurs, il fonde l'égalité sur la nature humaine ; dans son *Discours sur les origines de l'inégalité parmi les hommes*, il fait un tableau enthousiaste de ce qu'était la vie de l'homme quand il était encore dans l'état de nature, avant la constitution des sociétés, « se rassasiant sous un chêne, se désaltérant au premier ruisseau, trouvant un lit au pied du même arbre qui lui a fourni son repas » ne connaissant d'autres biens que « la nourriture, une femelle, le repos », d'autres maux que la douleur et la faim. En ce bienheureux état, les hommes sont naturellement égaux, non seulement parce que la nature est essentiellement la même en tous, mais parce que, menant tous un genre de vie absolument semblable, et seul conforme aux besoins et aux

(1) Tocqueville. *L'Ancien Régime et la Révolution*, p. 271-272.

exigences de la nature, leurs vigueurs physiques et leurs forces intellectuelles se sont développées — les unes beaucoup peut-être, les autres probablement très peu — mais également chez tous ; tous ils ont un tempérament robuste et inaltérable, des forces suffisantes pour lutter sans arme contre tous les animaux, aucune infirmité, point de maladie, des sensations de même ordre, une égale conscience de leur complète liberté ; « L'inégalité, même naturelle, est loin d'avoir dans cet état, autant de réalité et d'influence que le prétendent nos écrivains »

Mais l'auteur du *Contrat social* va plus loin et, le premier, il tire de l'hypothèse du contrat social cette conséquence, que, en contractant, les hommes n'ont pu que signer des clauses identiques pour tous et aliéner la même portion de leurs droits, qu'ils doivent par suite jouir dans la société de la même égalité qu'avant de se grouper. Les clauses du contrat se réduisent toutes à une seule : « l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté ; car, premièrement, chacun se donnant tout entier, la condition est égale pour tous, et la condition étant égale pour tous, nul n'a intérêt de la rendre onéreuse aux autres ». Les hommes deviennent donc tous « égaux par convention et de droit », ils « s'engagent tous sous les mêmes conditions et doivent jouir tous des mêmes droits » (1).

Tant par nature que par contrat, les hommes devraient donc être égaux ; « La loi fondamentale de votre institution doit être l'égalité », dit Rousseau s'adressant aux Corses. Cependant l'inégalité règne parmi les hommes. D'où vient-elle ? Quelle en est l'origine ?

La propriété, répond hardiment Rousseau. A travers toutes ses contradictions et ses incertitudes, il a

(1) *Contrat social*, I, 6 ; II, 4.

cependant bien vu que le premier de tous les privilèges était la propriété, que l'inégalité de droit tenait essentiellement à l'inégalité des fortunes, que la propriété était l'inégalité fondamentale, source de toutes les autres, auteur de tous les maux ; c'est quand les hommes se sont avisés de s'approprier une portion du sol, de l'enclorre, de la cultiver, qu'est apparue parmi eux l'inégalité. « Dès qu'on s'aperçut qu'il était utile à un seul d'avoir des provisions pour deux, l'égalité disparut... Tous les maux et tous les vices (fourberie, ambition, servilité) sont le premier effet de la propriété et le cortège inséparable de l'inégalité naissante ».

Cette inégalité fondamentale est accrue par diverses circonstances : la différence de talent, grâce à laquelle les parts de tous cessent d'être égales, les plus habiles accroissant leur part au détriment des faibles ; puis, la constitution du corps politique qui a été faite par les riches dans le but d'établir des institutions protectrices de leurs biens et qui a eu pour effet de fixer pour jamais « la loi de la propriété et de l'inégalité » ; l'institution de la magistrature qui a aussi pour but originaire de protéger la propriété ; le changement du pouvoir légitime en pouvoir arbitraire qui dépouille les uns pour augmenter les parts des autres. Finalement, il y a quatre sortes d'inégalité : inégalité de richesse, de noblesse, de puissance, de mérite personnel ; mais qui se réduisent toutes à l'inégalité de richesse.

Telle étant l'origine de l'inégalité, pour rétablir l'égalité seule conforme à la nature humaine et aux clauses du contrat social, le moyen doit être bien simple : il faut supprimer la propriété ou au moins en égaliser les parts. Rousseau ne pousse pas catégoriquement la logique de son paradoxe jusque-là ; du moins s'il ne demande pas l'égalisation complète des fortunes, demande-t-il qu'il y ait entre les fortunes

un certain équilibre ; il proscriit les trop grosses fortunes et la complète pauvreté. Il ne doit pas y avoir dans une société des citoyens, qui ne possèdent absolument rien, pas plus que des citoyens qui possèdent trop. Sans doute ne peut-on pas exiger « que les degrés de puissance et de richesse soient absolument les mêmes chez tous les citoyens » ; mais l'égalité de droit n'est qu'illusoire « sous les mauvais gouvernements » ; elle ne sert qu'à « maintenir le pauvre dans sa misère et le riche dans son usurpation ; les lois sont toujours utiles à ceux qui possèdent et nuisibles à ceux qui n'ont rien, d'où il suit que l'état social n'est avantageux aux hommes qu'autant qu'ils ont tous quelque chose et qu'aucun d'eux n'a rien de trop » (1).

Certes cet équilibre ne peut être que difficilement obtenu ; surtout, il ne peut être que difficilement conservé, car la force des choses tend sans cesse à le renverser. Comment peut-il être maintenu ? Le maintien de cet équilibre dépend en premier lieu de la vertu du citoyen, et l'on sait quelle force civique Rousseau attribue à la vertu ; il remarque que l'égalisation des fortunes suppose « du côté des grands, modération des biens et du crédit, et du côté des petits, modération d'avarice et de convoitise ». Cette modération universelle pouvant ne point se reconstruire naturellement, il faut que le gouvernement l'impose : « C'est précisément parce que les forces des choses tendent toujours à détruire l'égalité, que la force de la législation doit toujours tendre à la maintenir » (2).

De l'institution sociale, tous doivent également supporter les charges ; il ne faut donc ni exemption, ni privilège. De plus, il est raisonnable que ces charges soient proportionnées aux facultés du possesseur. L'impôt n'a pas seulement pour but de faire contribuer

(1) *Contrat social*, I, 9; II, 9.

(2) *Id.*, II, 9.

les citoyens aux charges publiques, proportionnellement à leurs revenus ; il doit aussi aider au maintien de l'égalité des fortunes, il doit tenir compte de trois éléments : (a) rapport des quantités, selon lesquelles « toutes choses égales, celui qui a dix fois plus qu'un autre, doit payer dix fois plus que lui ; (b) rapport des usages qui établissent que celui qui n'a que le simple nécessaire ne doit rien payer du tout, que la taxe de celui qui a du superflu peut aller au besoin jusqu'à concurrence de tout ce qui excède son nécessaire ; (c) rapport qui veut qu'on tienne compte des avantages que chacun retire de la communauté, et il est évident que le riche en retire plus que le pauvre. En définitive : impôt progressif. « Pour répartir les taxes d'une manière équitable et vraiment proportionnelle, l'imposition ne doit pas être faite seulement en raison des biens des contribuables, mais en raison composée de la différence de leur condition et du superflu de leurs biens ». Rousseau admet aussi des taxes somptuaires pour maintenir au sein de la société un esprit de frugalité et d'égalité : « C'est par de tels impôts qui soulagent la pauvreté et chargent la richesse, qu'il faut prévenir l'augmentation continuelle de l'inégalité des fortunes » (1).

Rousseau apparaît donc comme un partisan très décidé de l'égalité de fait, il est persuadé et il affirme que l'égalité de droit est « chimérique et vaine » (2) sans l'égalité de fait.

Certes il se rend compte qu'une telle égalité est difficile non seulement à établir, mais aussi à maintenir dans un équilibre même approximatif, et son œuvre fourmille de réserves ou même de contradictions.

C'est ainsi que dans le *Contrat social* même ou postérieurement, il dit que le Gouvernement démocra-

(1) *Discours sur l'Economie politique* (Œuvres, t. V, p. 51-56).

(2) *Emile*, chap. IV (Œuvres, t. III, p. 434).

tique fondé sur l'égalité absolue, ne peut convenir en général aux hommes de l'heure actuelle, qui sont trop corrompus ; « il ne conviendrait qu'à de très petites cités, Genève, Berne ; en réalité il ne convient complètement qu'à des peuples à la fois très petits et encore jeunes... la Corse par exemple... encore cette petitesse est-elle une condition suffisante ? Rousseau ne le croit pas... « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement ; un Gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes ». Ainsi il ne convient même pas aux Corses. Alors à qui convient-il ? » (1). En 1768, dans une lettre à son compatriote D'Ivernois, il conseille aux Genèveois de fuir leur cité et d'aller porter... « chez quelque grand prince, plutôt que de supporter l'insupportable et odieux joug de leurs égaux ».

Malgré ces réserves et ces contradictions, c'est pourtant Rousseau, bien qu'il soit allé moins loin dans la voie égalitaire que Morelly, ou ses propres disciples, qui a le plus répandu dans les masses l'idée égalitaire. Le lecteur de Rousseau fait moins attention aux réserves de l'auteur qu'à la magie du style et à la violence des paradoxes. Son succès fut immense : « Ce discours, dit Grimm, en parlant du *Discours sur l'inégalité*, contient le germe de tout ce qui a été écrit depuis. Il a produit en Allemagne et en France une infinité de bons et de mauvais livres, et l'on doit, sans doute, le compter dans le petit nombre de ceux qui ont ouvert une nouvelle mine à la curiosité avide de nos sages et de nos raisonneurs » (2).

Les disciples de Rousseau ont été plus logiques que lui

(1) J. Lemaître, *Rousseau*, p. 267-268.

(2) Grimm, *Correspondance*, X, p. 313. Cf. dans Lichtenberger, *Le socialisme au XVIII^e siècle*, l'énumération des écrits inspirés par le *Discours sur l'inégalité*, p. 136-137.

et quelques-uns ont poussé jusqu'à leurs plus extrêmes conséquences les principes qu'il avait posés.

Helvétius affirme que les hommes primitifs ou naturels ne portent même pas en eux un germe quelconque d'inégalité ; que la société et la civilisation ont non seulement occasionné, mais créé l'inégalité actuelle par une fausse éducation et une fausse politique. Il soutient que la source la plus excusable de l'inégalité sociale (différence de force dans l'esprit) n'est pas un don de la nature, mais un effet de l'éducation, « puisque la grande inégalité des esprits ne dépend ni de la perfection plus ou moins grande des sens ou de la mémoire, ni même de la différente capacité d'attention que pourrait produire la force plus ou moins grande des tempéraments ». Si Rousseau parlait de l'état égalitaire comme d'une espèce de paradis terrestre à jamais perdu par la faute des humains, Helvétius disait que la nature avait gravé dans tous les cœurs le sentiment de l'égalité primitive et justifiait ainsi le « germe éternel de haine entre les grands et les petits » (1) comme provenant de la nature.

Comme Helvétius, Mably voit dans l'égalité absolue le principe constitutif de la société : le besoin de l'égalité devient chez lui une véritable passion : « Toutes les qualités sociales prêtent à l'abus, sont toujours voisines de quelques vices et peuvent facilement se dénaturer. Mais, au contraire, la Providence n'a pas permis que le sentiment de l'égalité put être outré ; plus il sera vif, plus il contribuera au bonheur. Jamais il ne peut dégénérer et devenir un vice parce qu'il ne peut jamais être injuste, parce qu'il unit les hommes et ne leur donne qu'un même intérêt ».

Il prouve d'abord la supériorité morale de l'égalité sur l'inégalité. L'inégalité des fortunes et des conditions décompose pour ainsi dire l'homme et

(1) *De l'esprit*, III, chap. 4.

altère les sentiments naturels de son cœur ; elle inspire aux hommes des désirs inutiles pour leur bonheur véritable, ouvre leur âme à l'avarice et à l'ambition, les dégrade, les humilie, sème en eux discorde et haine. L'égalité au contraire, en entretenant la modestie de nos besoins, conserve dans notre âme une paix qui s'oppose à la naissance et au progrès des passions, développe les qualités sociales, produit tous les biens parce qu'elle unit les hommes, leur élève l'âme, les prépare à des sentiments mutuels de bienveillance et d'amitié (1).

L'égalité n'est pas seulement supérieure à l'inégalité, elle est nécessaire, elle s'impose au gouvernement, parce qu'elle dérive de la nature humaine. Comme Helvétius, Mably affirme l'égalité parfaite des hommes primitifs, il attribue même la supériorité des forces et des talents des uns sur les autres et les avantages qui naissent de quelques inclinations heureuses plutôt à la corruption des mœurs qu'à la nature. Aussi conclut-il que l'Etat sera plus ou moins heureux suivant que les lois rapprocheront plus ou moins les citoyens de l'égalité.

Celle-ci ne peut être parfaite tant que l'intérêt personnel portera l'homme à augmenter sa fortune. De l'inégalité des fortunes provient en effet l'inégalité des conditions ; pour la supprimer, il faut que la propriété personnelle n'existe pas ou qu'elle appartienne à tous d'une manière égale. Il faut par suite abolir la propriété et décréter l'exploitation du sol par l'Etat.

Telles sont les idées des écrivains qui ont le plus notablement contribué à la diffusion de l'égalitarisme.

Certes ils ne sont pas les seuls, ce ne sont pas seulement les philosophes qui prêchaient une égalité plus ou moins complète ; dramaturges, romanciers, historiens, poètes, orateurs, toute la pensée au XVIII^e siècle

(1) *De la législation*, p. 45.

est entraînée d'un mouvement irrésistible vers l'égalité. « Par les *Eloges* de Thomas, par les *Pastorales* de Bernardin de Saint Pierre, par les compilations de Raynal, par les comédies de Beaumarchais, même par *Le Jeune Anarcharsis*, et par la vogue nouvelle de l'antiquité grecque et romaine, le dogme d'égalité... filtre et pénètre dans toute la classe qui sait lire » (1).

III

Par l'évolution politique et sociale qui se produit au XVIII^e siècle, par les prédications de presque tous les écrivains, l'idée d'égalité doit pénétrer dans l'opinion publique et même dans les conseils du Gouvernement.

C'est du XVIII^e siècle que date vraiment en France la puissance de l'opinion. A partir de 1750 environ, celle-ci se détourne des discussions religieuses qui la préoccupaient presque exclusivement auparavant et se porte vers les discussions politiques et même sociales (2). Et parce que le Tiers qui s'est cultivé et enrichi est le principal créancier du Roi, il s'arroge désormais le droit de discuter des choses publiques et de réclamer des réformes. « La plupart des étrangers ont peine à se faire une idée de l'autorité qu'exerce en France aujourd'hui l'opinion publique ; ils comprennent difficilement ce que c'est cette puissance invisible qui commande jusque dans le palais du roi. Il en est pourtant ainsi » (3).

Dans quel sens va s'exercer cette puissance ? L'idée égalitaire a-t-elle pénétré dès le XVIII^e siècle dans l'opinion publique ou bien doit-on reporter à la seule Révolution le mérite ou le grief d'avoir répandu cette idée dans les masses ?

(1) Taine, Op. Cit., p. 415.

(2) Rocquain, *L'esprit révolutionnaire avant la Révolution*, p. 35-75.

(3) Neckers, cité par Taine, Op., Cit., p. 377, en note.

Il s'est produit sur ce sujet des théories et des affirmations contradictoires.

Tocqueville, qui sépare toujours la liberté de l'égalité, a soutenu que l'esprit d'égalité seul animait l'opinion publique au XVIII^e siècle et ce, au détriment de l'esprit de liberté. Deux passions, d'après l'auteur de *l'Ancien régime et la Révolution*, se partageaient l'esprit public au XVIII^e siècle. « L'une plus profonde et venant de plus loin, était la haine violente et inextinguible de l'inégalité; celle-ci poussait la France avec une force continue et irrésistible à vouloir détruire jusque dans leur fondement tout ce qui restait des institutions du moyen-âge, et, le terrain vidé, à y bâtir une société où les hommes fussent aussi semblables, et les conditions aussi égales que l'humanité les comporte. L'autre plus récente et moins ancrée, les portait à vouloir vivre non seulement égaux, mais libres » (1).

D'autres écrivains, au contraire, ont prétendu que l'idée d'égalité, quoi qu'aient pu faire supposer les faits sociaux et les théories philosophiques, n'avait pas pénétré dans les masses, que seul animait l'esprit de liberté. C'est notamment l'opinion de M. Champion, qui d'une lecture attentive des cahiers de 1789 a remporté cette conviction que le Tiers, n'avait pas, dans sa très grande généralité, l'intention d'éteindre toute distinction d'ordre : un grand nombre de cahiers réservait les préséances dues à la noblesse et laissait aux Etats Généraux à décider s'il ne conviendrait pas de ne reconnaître désormais que deux ordres, Noblesse et Tiers. « Les paysans les plus misérables demandent la même chose que les classes aisées; les privilèges, les exactions dont ils se plaignent les tiennent dans une véritable servitude et, en les maudissant, ils songent moins à abaisser autrui qu'à s'affranchir eux-mêmes. » (2)

(1) *L'Ancien régime et la Révolution*, p. 306.

(2) Champion, *La France d'après les cahiers de 1789*, p. 230.

Il semble bien que l'une et l'autre de ces deux formules soient trop absolues ; en réalité, il ne paraît pas qu'on puisse parler d'une opinion au XVIII^e siècle. Malgré les progrès considérables qu'avait fait déjà l'esprit d'égalité, la nation était encore trop enclose dans son moule ancien, elle était encore trop nettement divisée en classes distinctes pour qu'on puisse dégager une pensée à peu près générale. Quand on parle de l'opinion publique au XVIII^e siècle, on a le plus souvent en vue l'opinion de la bourgeoisie (1). Les bourgeois n'étaient point cependant toute la France, et il faut tenir compte aussi des ordres privilégiés et du peuple. Peut-être même ne serait-ce pas suffisant de dire que chaque ordre avait son opinion ; autant qu'entre les ordres, il existe des rivalités au sein même de chaque ordre : le haut et le bas clergé sont profondément divisés et leurs aspirations sont distinctes. Dans la noblesse, la noblesse d'extraction est nettement séparée de la noblesse de création récente. Le Tiers des villes a des besoins différents de ceux du Tiers des campagnes. Les opinions d'une même classe varient suivant les régions (2). Il est donc nécessaire de distinguer dans l'opinion publique un certain nombre de courants qui n'ont pas la même origine et qui ne tendent pas aux mêmes réformes.

Il y a d'abord le parti traditionnaliste, qui est composé de la majorité de la noblesse, surtout de la noblesse de robe, et d'une petite minorité du clergé (3). Ils tiennent à leurs privilèges, n'en veulent sacrifier aucun ; parfois, ils consentent à faire abandon de leurs exemptions fiscales, mais en spécifiant bien que cet abandon est purement gracieux de leur part et avec

(1) Aulard, *Histoire politique de la Révolution*, p. 25.

(2) Vignes, *Histoire des doctrines sur l'impôt en France*, p. 485.

(3) de Lavergne, *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*, préface, p. VIII-IX. — Vignes, *Histoire des doctrines sur l'impôt en France*, p. 363-366.

l'arrière-pensée qu'il suffira à calmer les aspirations du Tiers, et sauvera leurs autres privilèges ; le plus souvent, ils n'abandonnent rien de leurs droits. Telle est, par exemple l'opinion de l'assemblée des notables convoqués en 1787 par Calonne. Ils se montrent défavorables au projet portant institution d'assemblées provinciales, présenté par Calonne, parce que ce projet ne tient pas compte de la distinction des ordres. Ils prétendent que cette division est essentielle, fait partie de la constitution de l'ancienne France, en est une conséquence fondamentale. De même ils trouvent exorbitant de soumettre les terres des privilégiés à la subvention territoriale.

Mais parmi les privilégiés, il existait un grand nombre d'esprits cultivés et généreux sur lesquels la propagande philosophique avait produit des résultats et qui comprenaient l'injustice et l'iniquité des privilèges. Cette opinion était soutenue par la minorité de la noblesse et la majorité du clergé. La fraction la plus influente des privilégiés, les membres de la noblesse les plus considérables par leur naissance, les membres les plus importants de l'épiscopat, abandonnaient sans réserves leurs privilèges et « portaient dans le désintéressement une véritable passion » (1). Les exemples sont très nombreux qui prouvent jusqu'à quel point ces privilégiés avaient adopté l'idée d'égalité de droit. L'assemblée d'Alençon arrête de supplier le roi d'autoriser le clergé et la noblesse à s'imposer pendant trois ans la somme de 30.000 livres pour être employée au soulagement des pauvres contribuables (2). Un grand nombre de cahiers de la noblesse demande non seulement la suppression des exemptions fiscales, mais l'égale admission de tous aux emplois publics : « que tout citoyen d'un mérite

(1) de Lavergne, *Op. Cit.* p. VIII-IX.

(2) *Id.*, p. 26.

reconnu puisse parvenir aux différentes places de la magistrature et que nul n'y soit reçu qui n'ait fait preuve de capacités » (1). De même, cette fraction des privilégiés consent à la suppression et au rachat des droits féodaux, demande qu'on rétablisse les non-catholiques dans tous leurs droits de citoyens relativement à la pratique de leur religion, à la possession des charges et emplois, qu'ils jouissent des mêmes honneurs, privilèges, prérogatives que les autres citoyens du royaume (2). Ils renoncent ainsi peu à peu à tous leurs privilèges et demandent seulement le maintien de leurs prérogatives purement honorifiques.

Ce programme des esprits cultivés et ouverts de la noblesse et du clergé, on le retrouve sans beaucoup de changement pratique parmi les revendications de la Bourgeoisie. La seule différence qui sépare nettement les deux programmes est dans l'esprit qui les inspire. C'est principalement sur la classe aisée et instruite du Tiers, que les prédications philosophiques avaient produit leur effet. Aussi tandis que l'esprit de réformes chez les privilégiés était un esprit de générosité et de justice bienveillante, il était chez la plupart des bourgeois, un esprit de rancune et d'envie. C'est surtout contre le préjugé de la noblesse que s'élevaient les bourgeois : médecins, avocats, financiers, négociants, il leur était assez facile d'obtenir un titre de noblesse, et les impôts ne pesaient point trop lourdement sur eux. D'un autre côté, aucun d'eux ne considérait le paysan comme son égal et le plus grand nombre avait horreur de la démocratie, telle que nous l'entendons aujourd'hui (3); aussi est-ce moins la suppression des privilèges de la noblesse qu'ils réclament, que celle de la noblesse elle-même. Tous les sacrifices

(1) Prudhomme, *Résumé des Cahiers*, p. 100.

(2) Id., p. 255, 258, 300.

(3) Aulard, *Op. Cit.*, p. 25.

que fait la noblesse sont insuffisants. « Elle a cru qu'il suffirait d'exciter un peu d'enthousiasme dans le peuple... de l'émouvoir, de l'attendrir même, en lui parlant de le soulager, et en faisant retentir à son oreille les mots d'égalité, d'honneur, de fraternité » (1)... Non en vérité, l'égalité fiscale, ni même une complète égalité civile ne suffisent. « Ce ne sont ni les impôts, ni les lettres de cachet... qui ont le plus irrité la nation, c'est le préjugé de la noblesse pour lequel elle a manifesté le plus de haine. Ce qui le prouve évidemment c'est que ce sont les bourgeois, les gens de lettres, les gens de finances, enfin tous ceux qui jalouaient la noblesse, qui ont soulevé contre elle le petit peuple dans les villes et le paysan dans les campagnes » (2). L'opinion de Tocqueville n'est donc point inexacte et, si l'on considère seulement la bourgeoisie, il est bien vrai de dire que la passion de l'égalité profonde et puissante l'emporte chez elle sur l'amour de la liberté. Ce sont les bourgeois qui ont adopté le plus complètement l'idée égalitaire.

Le peuple n'était point encore converti aux nouvelles théories, l'idée égalitaire n'avait point pénétré jusqu'à lui, la propagande philosophique, étant donné le nombre énorme des illettrés, avait été presque nulle sur lui (3). La suppression des privilèges, l'égal admission de tous aux emplois publics, les vexations infligées aux bourgeois par les nobles, tout cela lui importait peu. Il était écrasé d'impôts, il souffrait de la faim ; il désirait seulement payer moins d'impôts, pouvoir cultiver librement son champ, vivre. Son premier vœu était donc relatif au régime fiscal ; encore demandait-il moins l'égal partage entre tous des charges publiques que la diminution de ses charges personnelles. Peut-être

(1) Sièyès, *Qu'est-ce que le Tiers*; p. 73-74.

(2) Rivarol, *Mémoires*. Taine Op. Cit., p. 419.

(3) Aulard Op. Cit., p. 24.

pourrait-on aller plus loin et soutenir que ce qui excitait le plus de mécontentement parmi le peuple, c'était moins la lourdeur de l'impôt et le privilège, que l'arbitraire fiscal, l'absence de règles précises fixant la répartition et la quotité des impôts. Ce qui semble le prouver c'est que tous les projets de réformes qui ont été élaborés au XVIII^e siècle se préoccupent plus de réformer la répartition, que l'assiette des impôts. — Le second des vœux de la classe rurale est relatif au régime foncier ; celui-ci est d'autant plus intolérable que le paysan est très souvent propriétaire, reconnu tel par la jurisprudence du XVIII^e siècle, et que les redevances qu'on exige de lui semblent des obligations sans cause. Liberté de la terre, tel est le cri de tous les cultivateurs de France. Ils demandent la suppression de tous les droits seigneuriaux : « Ce sont autant de plaies par lesquelles leur vie s'écoule douloureusement » (1) ; mais aucun cahier, même ceux des plus pauvres et des plus humbles communautés rurales, ne réclamait cette abolition sans indemnité.

Tels sont les courants entre lesquels se partage l'opinion publique au XVIII^e siècle : une partie des privilégiés veut conserver presque tous ses privilèges, l'autre les abandonne presque complètement, la bourgeoisie désire la fusion complète des ordres, le peuple demande seulement la diminution des impôts et la réforme du régime foncier. Et ceci permet de préciser dans quelle limite s'était répandue l'idée d'égalité à la fin du XVIII^e siècle. Elle avait été adoptée d'enthousiasme par les bourgeois, et raisonnablement par une grande partie des privilégiés ; elle était considérée comme une nécessité fatale dont il faudrait subir l'empire dans de plus ou moins grandes proportions par les autres privilégiés ; elle était presque complètement inconnue du peuple et des classes rurales.

(1) *Tiers de Mirecourt*, art. 36, Archives parlementaires IV, 8.

L'évolution qui se produit dans la société, la propagande philosophique, la puissance de l'opinion qui convergent toutes vers le succès de l'idée égalitaire ne se feront-elles pas sentir dans les conseils du Gouvernement ? Des applications du principe de l'égalité si généralement demandé, ne seront-elles point réalisées ou du moins essayées ? N'y a-t-il pas, dès le XVIII^e siècle, quelques applications anticipées du principe non encore admis en droit, des mesures qui, unanimement réclamées, seront comme une préparation à l'adoption du principe lui-même ?

Ces mesures ont existé ; des réformes inspirées par l'idée d'égalité ont été tentées et opérées ; on a, à la fois, essayé de supprimer les faveurs dont jouissaient quelques-uns, d'abolir des différences inexplicables de traitement dans des situations identiques, de faire disparaître les déchéances dont plusieurs étaient frappés.

En premier lieu, on essaya, le plus souvent sans succès, de supprimer quelques privilèges. Des ministres courageux tentèrent de réaliser une certaine justice dans la répartition de l'impôt. Dès 1749, Machault propose de soumettre le clergé à l'impôt du vingtième. En 1759, Silhouette, contrôleur général, veut suspendre pendant la durée de la guerre et deux ans après la paix, les privilèges en vertu desquels les roturiers étaient, en raison de leur fonction, exempts de la taille personnelle. En 1787, Calonne propose aux notables de remplacer les vingtièmes par une subvention territoriale, s'étendant à tous les immeubles sans exception ; il leur soumet certaines dispositions tendant à alléger les charges des plus pauvres des taillables ; il réclame la suppression plus ou moins complète des privilèges dans la gabelle et la corvée ; il propose d'universaliser l'impôt du tabac et l'impôt des denrées coloniales (1). Aucun de ces projets, d'ailleurs, n'aboutit.

(1) Vignes, Op. Cit. p. 468-476.

De même, la règle de l'égale admissibilité de tous aux emplois publics reçut un commencement d'application. On se rappelle que notre ancien droit distinguait parmi les emplois publics ceux qui constituaient une fonction proprement dite, et qui étaient réservés à la noblesse, de ceux qui faisaient l'objet d'une simple commission royale, et qui étaient accessibles aux roturiers. Or, à partir du ^{xvii}^e siècle, la plupart des emplois nouvellement créés, tous ceux qui conféraient réellement une véritable autorité à leurs titulaires, étaient de simples commissions. On peut dire qu'à partir de cette date, le Tiers-Etat comme les deux autres ordres pouvait accéder à la plupart et aux plus importantes des places publiques.

En second lieu, quelques tentatives furent faites pour supprimer des différences injustifiables de législation, des inégalités incompréhensibles entre les individus ou les régions. Colbert, d'Aguesseau, notamment, essayèrent d'uniformiser la législation ; sur un certain nombre de points, ils y réussirent et firent de véritables codes qui, se substituant aux multiples textes antérieurs, réalisèrent une complète uniformité de règlements, assurèrent dans les matières dont ils s'occupaient une véritable égalité juridique entre les individus et les régions (1).

Enfin, et c'est peut-être ici que les progrès égalitaires furent le plus réels, une certaine extension du droit commun fut réalisée, — en ce sens que quelques catégories d'individus, à qui l'ancien droit faisait une situation juridique exceptionnelle et désavantageuse par rapport au droit commun, ou bien furent complètement assimilés à la généralité de leurs concitoyens ou bien virent leur état très sensiblement amélioré.

(1) Ord. sur la procédure civile (1667). Ord. criminelle (1670). Ord. du commerce (1673). Ord. des eaux et forêts (1669). Ord. sur les donations (1731).

Ainsi le servage, qui avait disparu par désuétude dans un grand nombre de pays, fut totalement supprimé sur les terres de la couronne par l'ordonnance du 8 août 1779 ; la même ordonnance abolissait le servage personnel pour tous les serfs qui existaient encore en France, et invitait les seigneurs à suivre l'exemple du roi à l'égard de leurs serfs ; pour ces affranchissements, le roi déclarait renoncer à tous droits. Ainsi encore, un édit de janvier 1784 améliore quelque peu la condition des juifs et supprime dans toute l'étendue du royaume, en faveur des juifs « les droits de péage corporels, trayers, coutumes et tous autres de cette nature pour leur personne seulement ». Ainsi enfin un édit du 17 novembre 1787 rétablit les protestants dans une partie de leurs droits.

CHAPITRE II

L'ÉGALITÉ CIVILE (1789-1815)

I. Du 4 mai 1789 au 10 août 1792. — II. Du 10 août 1792 à l'an III. —
III. Le Directoire et l'Empire

Ce fut pendant longtemps une opinion généralement admise, que les doctrines philosophiques qui ont inspiré les assemblées révolutionnaires, l'esprit qui a présidé à leur œuvre, n'ont pas été constamment les mêmes pendant toute la Révolution. On distinguait à cet égard entre la Constituante et la Convention : sur la première de ces assemblées, c'est l'influence de Montesquieu qui aurait dominé, et il aurait fait régner l'esprit de liberté ; sur la deuxième, c'est l'influence de Rousseau qui aurait prévalu et il aurait inspiré l'esprit d'égalité. Nous savons tous, dit M. Henri Michel, que si les modérés de la Constituante avaient davantage le souci de la liberté politique, les Jacobins de la Convention avaient davantage celui de l'égalité (1).

Cette opinion traditionnelle a été récemment battue en brèche. On a fait remarquer qu'il existait entre les deux périodes de la Révolution en apparence si opposées d'esprit, des traits communs en grand nombre. Sans doute, fait remarquer M. Champion (2), la méthode appliquée par la Constituante se distingue par une modération et un esprit transactionnel qui, dans la

(1). Henri Michel, *L'Idée de l'Etat*, p. 98. — Les écoles les plus opposées ont soutenu cette théorie ; on peut citer du côté individualiste Laferrière, *Principe des institutions et des lois pendant la Révolution française* et du côté socialiste, Louis Blanc, *Histoire de la Révolution française*.

(2) Champion, *Le Génie de la Révolution française*, p. 219-221.

méthode de la Convention, font place à l'absolu et à l'audace. Sans doute encore, la Constituante a davantage le souci de la liberté politique, et la Convention davantage celui de l'égalité. Mais on ne peut soutenir ni que le sentiment de l'égalité ait fait défaut à la Constituante, ni que celui de la liberté ait été absent de la Convention. A l'appui de son opinion, M. Champion cite une page de Volney qui, parlant de 1789, dit «Egalité et Liberté» et non «Liberté et Egalité»; il analyse un passage de Condorcet qui montre la liberté et l'égalité si étroitement unies entre elles, qu'on ne peut remédier à l'inégalité sans accroître du même coup la liberté et réciproquement. Il fait remarquer que c'est la Constituante qui a confondu les trois ordres, aboli les privilèges, supprimé les titres de noblesse, toutes mesures qui sont des applications directes du principe d'égalité; qu'en revanche, la Convention, principalement dans les affaires religieuses, a fait vers la liberté des progrès que n'avaient point réalisés la Constituante; et il conclut que la Constituante et la Convention ont été également et cumulativement inspirées par l'esprit de liberté et par celui d'égalité.

Ni l'une ni l'autre de ces opinions ne nous paraît complètement exacte. En premier lieu, prétendre qu'il y a dans l'esprit général, qui a animé la Constituante, une différence d'inspiration par rapport à celui qui régnait à la Convention nous semble erroné. Mais nous croyons aussi inexact de soutenir que ces deux assemblées ont chacune également eu le souci de la liberté et de l'égalité. En réalité, elles ont eu toutes deux une même inspiration philosophique; le même esprit animait leurs orateurs et dictait leurs décisions; mais ce n'était point l'esprit de liberté, c'était uniquement l'esprit d'égalité. L'idée d'égalité nous apparaît en effet comme l'idée maîtresse de la Révolution. C'est d'elle que découlent les réformes les plus caractéris-

tiques opérées pendant la Révolution. Mais si elle a été l'inspiratrice constante des Révolutionnaires, elle n'a pas été constamment conçue par eux de la même façon. Les applications qu'ils en ont faites, d'abord modérées, sont devenues progressivement plus nombreuses et plus étendues jusqu'au jour où, devant leur exagération, l'opinion publique s'est cabrée et où un recul du principe égalitaire est devenu nécessaire. Cette évolution de l'idée et du principe égalitaires pendant la Révolution fera l'objet du présent chapitre.

I

On se rappelle que les cahiers n'avaient pas tous une même conception de l'idée d'égalité, que l'égalité dont ils demandaient l'adoption était suivant l'ordre et le groupe qui les avaient rédigés, susceptibles d'applications ou très restreintes ou très étendues, qu'il y avait cependant un point sur lequel la plupart des cahiers étaient d'accord : ils demandaient presque unanimement la suppression des inégalités les plus flagrantes. Il est donc naturel qu'avant même de chercher à formuler le principe de l'égalité, les Etats-Généraux se soient hâtés de détruire le régime anti-égalitaire antérieur, de faire par anticipation les applications les plus urgentes du principe futur.

Il ne leur était point permis d'ailleurs d'éluder la question. Dès leur première réunion, elle se trouvait brutalement posée devant eux. Allait-on voter par ordre ou par tête ? Les députés du Tiers, étant en nombre égal à celui des députés du clergé et de la noblesse réunis, allait-on accorder aux députés du Tiers *ut singuli* une importance égale aux députés du clergé et de la noblesse, ou bien n'accorderait-on à la députation du Tiers, indépendamment du nombre de membres dont

elle se composait, qu'une influence égale à celle de la députation d'un seul des deux autres ordres ?

Il y eut sur cette première question de longs pourparlers entre les ordres : d'un côté le Tiers, la majorité des curés et quelques évêques opinaient pour le vote par tête ; la noblesse et le haut clergé se raidissaient pour la défense de leurs privilèges (1). On sait les événements qui sortirent de ces discussions et que Louis XVI, le 27 juin, ordonna lui-même la réunion des ordres ; c'est désormais la majorité numérique qui, dans les assemblées politiques, décidera des affaires de la nation.

La deuxième et la plus importante de beaucoup, des applications avant la lettre du principe nouveau, fut faite au mois d'août : c'est l'abolition du régime féodal basé sur l'inégalité. On a présenté le décret des 4-11 août comme portant suppression complète du régime féodal ; il s'intitule lui-même ainsi ; il n'a pas tout à fait cette portée. Tous les droits féodaux ne sont pas abolis de la même façon. L'assemblée distingue entre les droits qui relèvent de la mainmorte réelle ou personnelle, d'une servitude ancienne, et les droits qui sont le prix d'une antique concession de propriété. Les premiers — ce sont les droits de souveraineté, les droits serviles, les droits honorifiques, — sont contradictoires aux droits de l'homme et par conséquent illégitimes. Ils sont purement et simplement abolis. Les autres qui découlent de contrats passés librement entre les partis — ce sont les droits fonciers — sont légitimes. L'assemblée les déclare seulement rachetables et, jusqu'au rachat, les redevances auxquelles ils donnent lieu doivent continuer à être perçues.

C'était là une distinction, de juristes qui avait bien peu de chance d'être comprise et adoptée par le peuple. En fait le décret fut interprété comme abolissant

(1) Aulard, *Op. Cit.*, p. 34.

tous les droits féodaux ; aucun de ces droits ne fut racheté et plus aucune redevance ne fut payée.

Par l'effet du décret du 4 août, toutes les différences que crée la condition sociale disparaissent, tous les privilèges que peuvent posséder les nobles, l'église, les Parlements, les corporations, sont supprimés. Les deux grandes causes d'inégalité (naissance et régime foncier) étant abolies, toutes les inégalités sociales doivent logiquement disparaître ; par suite de l'abolition de l'ancien régime domanial, les personnes recouvrent leur liberté comme les terres ; il n'y a plus de mainmortables ni de serfs ; par suite de l'abolition des ordres, il n'y a plus de privilèges civils.

Tel est l'effet du décret du 4 août : le régime ancien fondé sur le privilège et l'inégalité est détruit. Il s'agit maintenant d'organiser un nouvel ordre de choses, d'organiser l'égalité. Le principe sur lequel la Constituante va construire le nouvel édifice social, afin que nul ne l'ignore, elle va le proclamer solennellement dans une Déclaration placée en tête de la constitution nouvelle : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits, les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune » (Art. 1^{er}).

Quel sens exact les auteurs de la Déclaration des droits attachaient-ils à leur formule ? Il est difficile d'enfermer une idée si générale, si abstraite et si fuyante que celle d'égalité en une phrase très brève. Etre bref, c'est souvent être obscur. Ainsi en est-il de l'article 1^{er} de la Déclaration des droits : à la lecture seule de cet article, il est difficile de dire quelle sorte d'égalité ont eue en vue les Constituants. Ils ne parlent certes que de l'égalité civile, mais est-ce l'égalité proportionnelle qu'ils ont visée, ou l'égalité mathématique ? Ils ne semblent point songer à l'égalité de fait, mais celle-ci n'est-elle point incluse en leur formule et ne doit-elle pas logiquement en être tirée ? A cette

question, les réponses les plus diverses ont été faites.

Taine prétend que les deux propositions dont se compose la formule sont contradictoires entre elles : « la première phrase condamne la royauté héréditaire... au moyen de la deuxième, on peut légitimer la monarchie et l'aristocratie héréditaires. » (1).

M. Aulard affirme que la République démocratique et sociale, que tout le socialisme, sont en germe dans la formule des Constituants. Pour lui, les auteurs de la Déclaration n'ont pas cru que les hommes naissent égaux en force physique et morale. Ils n'ont pas voulu dire non plus que les institutions doivent ramener tous les hommes à un type unique de force physique et intellectuelle. La conséquence logique de ce principe, c'est la suppression des inégalités artificielles, c'est-à-dire le socialisme. Mais elle ne fut pas tirée de suite : l'égalité civile fut seule fondée, non l'égalité politique ni l'égalité économique (2).

M. Duguit va plus loin ; il précise quel socialisme se trouve prévu par l'article 1^{er} de la Déclaration des droits ; c'est, suivant lui, le Babouvisme. « Il n'est pas douteux que les formules proclamées alors contenaient en elles tout le Babouvisme, qui ne fera que tirer les conséquences rigoureusement logiques du principe qu'elles impliquent » (3).

Au contraire, M. Blum estime que « les principes de la Déclaration ne sont pas plus ceux du Manifeste des Egaux que l'esprit de la Révolution n'est celui de Gracchus Babeuf ». Il nie qu'il y ait contradiction entre le 1^{er} et le 2^e paragraphe de l'article 1^{er} ; il soutient qu'en proclamant l'égalité de tous les hommes, cet article atteste la réciprocité de leurs droits, la légitimité

(1) *La Révolution*, I, p. 274, note 2.

(2) *Etudes et leçons sur la Révolution*, t. IV, p. 20 et s.—*Histoire politique de la Révolution*, p. 46-48.

(3) Duguit, *Droit constitutionnel*, p. 639.

d'une organisation qui substitue à l'Etat anarchique où les droits risqueraient d'être compromis et violés, un ordre harmonieux où la liberté de chacun sera respectée et développée; il affirme enfin que l'Assemblée nationale n'a pas eu l'intention d'établir ou même de préconiser, sous un prétexte d'égalité, le nivellement général (1).

Tel est l'inconvénient des définitions trop brèves de dogmes abstraits ou d'axiomes philosophiques; ce sont des oracles de sibylle d'où chacun peut à son gré tirer les conséquences qu'il veut.

Il semble que pour mettre un peu de clarté dans ces opinions si diverses il faille distinguer nettement deux choses : 1° ce que les Constituants ont eu l'intention arrêtée de proclamer dans la Déclaration, 2° ce qui peut être logiquement déduit de leur formule.

Et d'abord qu'ont-ils voulu proclamer, quand ils ont affirmé que les hommes naissent et demeurent égaux en droit? Quelle égalité avaient-ils en vue? Uniquement une égalité de droit. Probablement même, pas une égalité de droit complète, pas l'égalité de tous les droits. Ils ne voulaient ni de l'égalité de fait, ni même de l'égalité politique; reste l'égalité des droits civils et civiques : c'est celle-là seulement qu'ils avaient eu vue. A cela se bornait l'idée égalitaire au début de la Révolution.

Peut-on dire que dans la Déclaration de 1789 l'idée de liberté occupe une plus grande place? Ce serait inexact : l'énumération des libertés que donne l'article 2 est aussi limitée que possible : « les droits de l'homme sont : la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ». Il faut remarquer que la sûreté n'est pas en réalité un droit particulier différent de la liberté et de la propriété, la sûreté n'est pas autre chose que la liberté et la propriété socialement reconnues et

(1) *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, p. 51, 60-61.

garanties (1). Finalement il reste comme droits de l'homme : la liberté individuelle, la propriété et la résistance à l'oppression. On ne peut s'empêcher de trouver cette énumération un peu succincte ; elle ne parle ni de la liberté d'association ni de celle d'enseignement ; ce sont là deux sérieuses lacunes et qui prouvent une conception quelque peu étroite de la liberté. En réalité il semble que, quand la Déclaration songe à la liberté, elle songe surtout à la liberté individuelle ; la preuve en est l'importance qu'elle attache aux articles dans lesquels elle précise les garanties de cette liberté (articles 7, 8, 9, 10 11) ; c'est uniquement sur la liberté individuelle qu'elle insiste. Avant tout, elle veut que le citoyen isolé, le citoyen en soi ne soit pas molesté, arrêté arbitrairement, inquiété, opprimé, domestiqué. Et cela revient précisément à l'idée d'égalité ; ce qu'elle veut, c'est que l'individu ne soit pas inférieur à un autre, parce qu'il est pauvre et parce qu'il est faible. Dans la liberté, ce que la Déclaration a vu surtout et voulu voir surtout, c'est l'égalité.

L'Assemblée Constituante a-t-elle un instant songé à l'égalité de fait ? Certainement non. L'article 17, d'où on a voulu tirer cette conséquence, que la propriété étant un droit naturel chacun doit en jouir également, dit tout le contraire. Ce qu'il prévoit, c'est le cas, non pas de ceux qui sont privés de la propriété, mais le cas de ceux qui en possèdent et auxquels la société peut en demander, soit totalement, soit en partie, le sacrifice pour cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnité. Parler indemnité serait poser un singulier principe si l'on avait l'intention de prendre de la propriété aux uns pour en donner aux autres ; l'article 17, n'établit pas autre chose que l'inviolabilité

(1) Duguít, *Droit constitutionnel*, p. 484.

de la propriété, sauf indemnité dans le cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

On doit donc conclure qu'en rédigeant la Déclaration des Droits, les Constituants ont très peu pensé à la liberté, qu'ils ont eu principalement en vue l'égalité, non point l'égalité politique, ni l'égalité économique, mais uniquement l'égalité des droits civils et civiques.

Est-ce à dire que leur formule ne prête pas à une interprétation beaucoup plus large et ne peut-on pas soutenir qu'elle contient en germe et le partageisme et le babouvisme ? Cette opinion peut certainement se soutenir ; elle ressort logiquement des termes des articles 1 et 2 pris au pied de la lettre. Aux termes de l'article 1^{er}, « Tous les hommes naissent et demeurent... égaux en droits », d'après l'article 2, ces droits sont : la liberté et la propriété. Dès lors, de même que tous les hommes doivent être également libres, ils doivent être également propriétaires. De même que l'Etat doit assurer à tous une égale liberté, il doit assurer à tous une égale propriété. Tout homme apporte donc en naissant le droit naturel et sacré d'être propriétaire et tous les hommes ont le droit d'être propriétaires d'une égale quantité de richesses (1). Telle n'était point certes la pensée des Constituants. C'est ainsi du moins que l'on peut logiquement interpréter leur déclaration.

En somme, la déclaration de 1789 ne va pas beaucoup plus loin que le décret des 4-11 août ; elle ne fait qu'affirmer l'abolition des privilèges et l'égalité de tous devant la loi civile, qui avaient été en partie pratiquement réalisés par ce décret. L'idée d'égalité qui sera bientôt si envahissante, commence modestement, mais dès le début on voit à quelles interprétations extrêmes prête son simple énoncé et de combien de doctrines extrêmes elle paraît grosse.

(1) Duguit, *Op. Cit.*, p. 638-639.

D'ailleurs bien plus que de déductions logiques ou d'affirmations *a priori*, on peut dégager la pensée des Constituants de leur œuvre même. Quelles applications ont-ils faites du principe qu'ils venaient de formuler ? Quelle sorte d'égalité ont-ils mis en œuvre ?

En premier lieu, la Constituante achève les réformes commencée dans la nuit du 4 août ; elle réalise complètement l'égalité des personnes devant la loi civile.

Dans ce but, elle abolit d'abord les titres de noblesse susceptibles de perpétuer le souvenir et comme l'apparence de l'ancienne inégalité. Il est défendu à tout citoyen français de prendre ou de garder les titres de prince, de duc, comte, marquis, chevalier et autres semblables, de porter un autre nom que « son vrai nom de famille ». On déclare que la noblesse héréditaire choque la raison et que là où elle subsiste, il n'est point d'égalité politique.

Pour réaliser l'égalité des personnes, il ne suffit pas de supprimer les privilèges dont jouissent quelques-uns ; encore faut-il supprimer les déchéances qui frappent quelques autres. Sous l'ancien régime, les personnes qui étaient soumises à certaines incapacités juridiques spéciales étaient les femmes, les protestants, les juifs, les esclaves. La Constituante déclare que la femme a les mêmes droits civils que l'homme : elle peut s'obliger pour autrui, paraître comme témoin dans les actes de l'état civil. Plus d'exclusion successoriale ni de renonciation forcée. Pour les étrangers, le droit d'aubaine est supprimé, ils peuvent transmettre leur succession en France. La principale incapacité qui frappait en droit privé les non-catholiques était relative aux actes de l'Etat civil. L'édit de 1787 avait bien restitué aux protestants l'état civil que la révocation de l'édit de Nantes leur avait enlevé, mais il laissait aux ministres du culte catholique la tenue de l'état-civil, il conservait au mariage le caractère de sacrement. La Constitution de 1791 proclame la sécularisation des actes de l'état civil :

« La loi ne considère le mariage que comme contrat civil. Le pouvoir législatif établira pour tous les habitants sans exception le mode par lequel les naissances, mariages et décès seront constatés et il désignera les officiers publics qui en recevront et en conserveront les actes » (1). L'esclavage n'avait pas été complètement aboli par le décret du 4 août ; celui-ci n'avait touché qu'à l'esclavage d'ancienne forme, celui qui provenait du régime féodal ; l'esclavage de forme nouvelle subsistait dans les colonies. La Constituante, ne le supprima point ; elle hésita entre les principes que rappelaient Barnave, Grégoire, Maury, Robespierre et les passions et les menaces des coloniaux. Elle décida seulement que tout individu est libre dès qu'il est entré en France (2), mais elle n'entendait évidemment par là que le territoire de la France métropolitaine. A part l'esclavage, l'égalité des personnes devant la loi se trouve donc réalisée.

Puis la Constituante édicte un certain nombre de mesures relatives aux biens et qui sans être peut-être directement inspirées de l'idée égalitaire ont cependant eu pour effet de contribuer au succès ultérieur de cette idée. Ces mesures ont principalement consisté dans l'abolition des droits féodaux, la nationalisation et la vente des biens du clergé, la confiscation des biens des émigrés. Doivent-elles ou peuvent-elles être considérées comme ayant été inspirées par l'idée égalitaire ?

On l'a soutenu, M. Espinas notamment. Il a prétendu que la législation foncière de la Révolution, sans distinguer entre la législation émanée de la Constituante et celle émanée de la Convention, a pour inspirateur unique un esprit d'égalité de fait, le désir conscient

(1) Titre II, article 7.

(2) L. du 28 sept.-16 oct. 1791.

chez les révolutionnaires de réaliser, autant que possible, cette égalité parmi les citoyens (1).

Il semble bien qu'il y ait là une erreur et qu'en réalité la Constituante et même la Législative, quand elles ont pris ces mesures, n'ont été poussées par aucune idée égalitaire.

Quand ces assemblées ont supprimé les droits féodaux, elles n'ont point pensé qu'elles supprimassent un droit de propriété. La situation des vassaux et des censitaires était loin d'être, au XVIII^e siècle, ce qu'elle avait été autrefois ; en réalité, ils étaient considérés comme les seuls véritables propriétaires et la Constituante les a seulement libérés d'une redevance qui leur était imposée en faveur des seigneurs, ou bien a facilité leur libération en leur permettant de racheter les droits perpétuels qui grevaient leur propriété. Elle ne considérait pas d'ailleurs les droits féodaux comme des droits proprement dits, mais comme des droits honorifiques ou des droits de servitude, censés provenir d'une convention entre les propriétaires de fonds. A une certaine époque, il y eut une situation politique qui obligeait les petits propriétaires à recourir à la protection de personnes plus puissantes, qui étaient les grands propriétaires ; ceux-ci, en compensation de l'aide qu'ils leur promettaient ou leur donnaient, exigeaient d'eux des redevances, des services fonciers. Mais la Révolution étant faite et l'Etat se chargeant seul désormais d'assurer à tous une égale protection, ces services n'avaient plus aucune raison d'être ; on les supprima. On ne peut donc pas dire que l'abolition des droits féodaux a été inspirée par l'idée égalitaire.

Il en est de même de la nationalisation des biens du clergé. Quand il fut question à la Constituante de mettre ces biens à la disposition de la nation, le but qui

(1) Espinas, *La Philosophie sociale du XVIII^e siècle*, p. 107-192.

inspirait les auteurs de cette proposition était uniquement financier. La nation avait besoin d'argent, le clergé avait des biens, il s'agissait de les monnayer. On discuta la légalité des moyens employés pour se procurer de l'argent; il n'est pas douteux du moins que l'opération ait été exclusivement une opération financière.

On a contesté cette affirmation. Sans doute, ont dit MM. Espinas et Faguet, le but principal que se proposait la Constituante était de se créer des ressources, mais si c'avait été là son unique but, elle aurait dû tâcher de réaliser par la vente des biens du clergé le plus de bénéfice possible. Elle eut un autre souci : organiser la vente de façon à multiplier le nombre des petits propriétaires. Ainsi la loi des 14-17 mars 1790 déclare que par les moyens adoptés pour les ventes, la Constituante espérait obtenir le bon ordre dans les finances et l'accroissement du nombre des propriétaires. La loi des 10-20 août 1790 dit qu'on ne peut trop favoriser les petites acquisitions. Les considérants de la loi des 3-6 juillet 1791 se montrent « préoccupés de multiplier les petites propriétés ». Il apparaît donc que le but, secondaire peut-être mais réel, de la nationalisation et de la vente des biens du clergé était de commencer une certaine égalisation des propriétés.

Cette opinion semble erronée : on divisait la vente des biens nationaux beaucoup moins pour faciliter les petites acquisitions que pour retirer le plus gros prix possible de la vente globale. Le considérant de la loi de mise en vente porte : « Les châteaux, bâtiments et tous autres lieux de grande étendue dont la vente serait moins avantageuse, seront divisés pour être vendus... au grand avantage de la nation ». La division des lots avait un autre but, celui d'attacher aux idées nouvelles un plus grand nombre de citoyens. Elle n'eut jamais pour but,

sous la Constituante, de faire régner entre ceux-ci une égalité de fait.

De même encore en est-il de la confiscation et de la vente des biens des émigrés. La confiscation servit à la Révolution d'arme de guerre; ce ne fut pas pour elle un principe, mais une mesure de combat. Comme pour les biens du clergé, la vente des biens des émigrés eut lieu par lots très divisés. Mais la Législative, en prescrivant que les biens des émigrés seraient divisés en petits lots de 2, 3 ou 4 arpents, édicta : « s'il y a des amateurs offrant d'acquérir argent comptant des portions plus étendues, ils seront admis à l'enchère ». On doit donc écarter ici aussi l'idée que la division des lots aurait été inspirée par le désir de réaliser l'égalité de fait.

Les mesures prises jusqu'au 10 août 1792 par les assemblées révolutionnaires relativement aux propriétés ne paraissent donc pas inspirées par l'idée d'égalité de fait. Doivent-elles cependant être considérées comme totalement étrangères au développement historique de l'idée égalitaire? Loin de là et il est certain qu'elles ont contribué au succès de cette idée.

De l'égalité de droit d'abord. Par suite de l'abolition progressive des droits féodaux et des dîmes, la propriété foncière a été placée en France sous un régime partout uniforme, la hiérarchie des terres a été supprimée. Le droit de propriété est devenu partout égal à lui-même, l'égalité civile du droit de propriété a été réalisée. Indépendamment de son importance en lui-même, ce fait a une conséquence non moins importante; on se rappelle que sous l'ancien régime, l'inégalité des personnes dérivait en grande partie de l'inégalité des terres. Celles-ci étant désormais placées sous un régime d'égalité, toutes les inégalités de personne fondées sur les inégalités de terres disparaissent. L'égalité civile des personnes apparaît donc comme une conséquence logique de l'égalité civile

du régime foncier, et comme une consécration de cette égalité.

Mais peut-être aussi les mesures de la Constituante relatives aux biens, ont-elles eu une influence sur le développement de l'idée d'égalité de fait. Quel que soit le motif qui les ait inspirées, il ne peut pas être contesté qu'elles ont eu pour résultat effectif de permettre l'accès de beaucoup à la propriété, de partager les terres entre un grand nombre de propriétaires. Par l'effet de ces mesures, la propriété foncière a commencé d'être morcelée. Une certaine égalité de fait — de très loin certes — a commencé à se réaliser.

Reste à examiner les applications du principe d'égalité faites, jusqu'au 10 août 1792, en matière successorale.

Aux termes du décret des 8-15 avril 1791, « tous les héritiers en égal degré succèdent par portions égales aux biens qui leur sont déferés par la loi. » C'est l'égalité complète des partages. Mais la volonté du citoyen pourra-t-elle détruire les dispositions de la loi ? Faut-il supprimer la liberté de tester ? Il y eut sur ce sujet de grands débats à la Constituante. Robespierre déclara qu'il fallait réprimer la liberté de tester, parce que la base de la liberté, la base du bonheur social, c'est l'égalité. La Constituante n'abolit cependant point cette liberté. Quant à la Législative, elle décréta seulement et en principe qu'il n'est plus permis de substituer.

Doit-on voir dans cette législation successorale une manifestation de l'idée d'égalité de fait ? Il ne le semble pas. Le droit d'ainesse et le droit de masculinité tenaient essentiellement au régime féodal. Le fief, garant du service militaire dû aux seigneurs, ne devait pas être divisé ; de là le droit d'ainesse. Le fief ne devait pas tomber en quenouille ; de là le droit de masculinité. Ces deux principes n'avaient plus aucune raison d'être : toutes les terres étant désormais de même condition devaient être soumises au même régime

successoral. Les droits d'ainesse et de masculinité supprimés, une question se posait forcément, à laquelle les hommes de la Révolution ne pouvaient se soustraire. Quel système successoral allait-on établir à la place du système disparu ? La Constituante va-t-elle imaginer un système radicalement nouveau et qui ne puisse s'expliquer que par les idées égalitaires ? Pas le moins du monde. Elle se trouve en présence de deux systèmes en matière de biens roturiers, seul genre de biens qui subsiste à l'avenir : le système des pays de droit écrit, avec la liberté de tester, le système des pays de droit coutumier, avec le principe du partage égal. Dans la Constituante le parti contrerévolutionnaire réclama le système des pays de droit écrit, car il comptait sur la liberté de tester pour faire échec à l'abolition des droits d'ainesse et de masculinité. Cette manière de voir ne pouvait évidemment pas triompher auprès des hommes de la Constituante. Il ne restait donc plus que le vieux système du droit coutumier, le partage égal avec une certaine quotité disponible pour les pères de famille : il fut tout naturellement adopté.

Mais si la Constituante, quand elle a généralisé ce système successoral, n'a pas été déterminée dans son choix par l'idée égalitaire, du moins doit-on reconnaître que ce système devait avoir pour résultat de diviser la propriété foncière, de tendre au morcellement effectif du sol, d'augmenter le nombre des propriétaires. Il aboutissait donc en somme au même résultat que la vente des biens du clergé et des émigrés. Dans sa législation successorale, comme dans sa législation foncière, la Constituante préparait l'avènement d'une certaine égalité réelle et par suite le succès de l'idée de l'égalité de fait.

En droit public, les applications du principe d'égalité, de l'égalité devant la loi, ont été moins nombreuses qu'en droit privé.

On connaît la théorie de la Constituante relative à

l'électorat ; l'électorat n'est pas un droit, mais une fonction ; un certain nombre de citoyens est investi, de par la loi, de la fonction d'exprimer, de dégager la volonté nationale. Seuls sont électeurs et éligibles, c'est-à-dire participent à l'exercice de la puissance politique, les individus propriétaires d'un minimum de richesse strictement fixé par la loi. Loin donc d'admettre en matière politique l'égalité de tous, la Constituante a organisé ce que M. Aulard appelle « le privilège politique de la classe bourgeoise ».

Mais, en droit public, l'idée d'égalité se retrouve sur un autre point où l'on ne s'attendrait pas aujourd'hui à la rencontrer. Y aurait-il une ou deux chambres législatives ? La Constituante hésita sur la solution à choisir. Le comité de constitution proposait une deuxième chambre nommée à vie par le roi, sur la présentation des assemblées provinciales ; le projet de Mounier remettait à ces mêmes assemblées l'élection d'un Sénat nommé pour 6 ans, composé d'hommes âgés d'au moins 25 ans et ayant en biens fonds 10.000 livres de rente. Vainement Lally-Tollendal, Clermont-Tonnerre, Mounier, Malhouet, Dupont de Nemours, Sièyès, invoquèrent l'exemple de l'Angleterre ; vainement ils dépeignirent les entraînements auxquels devait s'abandonner une assemblée unique, privée de tout contrepoids, les usurpations de pouvoir auxquelles elle pouvait se livrer, les conflits à prévoir entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ainsi organisé, l'impossibilité de résoudre pacifiquement ces conflits, en l'absence d'une assemblée qui put servir de modératrice. Les partisans d'une assemblée unique, Mirabeau, Thouret, Trailhard, Petion, Rabaud Saint-Etienne, répondaient que le peuple étant un, il ne pouvait y avoir de dualité dans sa représentation, que la volonté nationale étant une, il répugnait à la raison de lui donner deux organes différents. Surtout, l'argument principal qu'ils firent valoir, est que l'institution d'une

seconde chambre aurait pour résultat de créer une nouvelle sorte d'aristocratie. On ne voulut pas d'une chambre non accessible aux roturiers. Par elle « le petit nombre commanderait au grand... On retomberait dans les distinctions humiliantes de l'ancien régime... D'ailleurs, tout ce qui rappelle ou ranime le Gouvernement féodal est mauvais et la chambre haute n'en est qu'un reste » (1).

Telles sont brièvement rappelées les applications faites par la Constituante du principe d'égalité, par elle inscrit dans la Déclaration des droits. Cette étude confirme nos conclusions théoriques. La Constituante n'a point songé un seul instant à l'égalité de fait ; elle n'a point voulu davantage de l'égalité politique ; elle a seulement eu en vue l'égalité civile proprement dite, l'égalité de tous devant la loi. Mais, par quelques-unes de ses mesures, elle a préparé le succès de l'égalité de fait, le succès des mesures niveleuses qui vont être prises par la Convention. Le principe d'égalité posé en termes vagues par la Constituante et pratiquement enfermé par elle dans de très étroites limites, va se développer et devenir l'unique principe directeur de la Convention.

II

Il ne faut pas croire que les applications si restreintes faites par la Constituante du principe d'égalité aient paru à tout le monde, même au début, suffisantes. Beaucoup de ces réformes, quelquefois dans le moment même où elles étaient votées, ont été jugées

(1) Taine, *La Révolution*, T. I, p. 194. Barnave écrivait en 1791 : « Il fallait passer par une chambre unique ; l'instinct d'égalité l'exigeait. Une seconde chambre eût été le refuge de l'aristocratie ».

singulièrement timides et incomplètes, par nombre d'esprits imbus de la pure théorie égalitaire. A mesure qu'il devenait évident que la Constituante se bornerait au point de vue égalitaire à assurer seulement à tous les citoyens l'égalité civile et civique, des réformateurs plus hardis ou plus logiques protestaient contre cette timidité et prônaient des applications plus complètes du principe égalitaire.

De l'égalité civile, on ne parle plus ; la suppression des privilèges juridiques, la soumission de tous à la même loi, paraissent suffisantes et l'on s'en contente généralement.

Mais les règles de droit politique, les principes posés par la Constituante relativement à l'électorat et à l'éligibilité rencontrent de nombreux adversaires.

Au lendemain du vote de la loi censitaire, Desmoulins et Loustalot presque seuls ont protesté ; bientôt les réclamations se sont multipliées, principalement contre le marc d'argent. Condorcet, autrefois partisan du cens et qui s'est rallié au suffrage universel, Marat dans l'*Ami du Peuple*, s'élèvent contre le suffrage censitaire et marquent la contradiction qu'il y a entre la Déclaration des Droits et la Constitution. Billaud-Varennès, le 15 juillet 1792, devant la Société des Amis de la Constitution séant aux Jacobins, prononce un discours où il réclame nettement le suffrage universel « Que tous les Français sans distinction, soient appelés aux assemblées primaires pour nommer les membres d'une Convention Nationale sans l'intermédiaire des assemblées électorales » (1). Robespierre, dès le début, n'a cessé de réclamer le suffrage universel : « La Constitution établit que la souveraineté réside dans le peuple, dans tous les individus du peuple. Chaque individu a donc droit de concourir à la loi par laquelle il est obligé, et à l'admi-

(1) Aulard, Op. Cit. p. 78-80, 203.

nistration de la chose publique qui est la sienne. Sinon, il n'est pas vrai que tous les hommes soient égaux en droits, que tout homme est citoyen. Si celui qui ne paye qu'une imposition équivalente à une journée de travail a moins de droit que celui qui paye la valeur de 3 journées de travail... celui qui a 10,000 livres de rentes a donc cent fois autant de droits que celui qui n'a que 1,000 livres de revenu ». Il ne voit pas pourquoi on n'accorderait pas au peuple le droit de décider des affaires publiques ; il croit le peuple majeur, raisonnable, vertueux ; il dit même que toute raison, toute vertu, résident dans le peuple ; il proclame que le peuple n'a jamais tort. C'est son thème oratoire, aux Jacobins et à la Convention.

Le parti démocratique ne se contente pas de réclamer le suffrage universel ; beaucoup de ses membres réclament sinon une égalité de fait complète, du moins une certaine égalisation des fortunes. Certes il ne faut pas attacher une trop grande importance aux déclamations contre les riches que l'on rencontre dans la bouche de presque tous les orateurs de la Convention. « Les déclarations contre l'extrême inégalité des fortunes, faisaient partie de l'éloquence de tous les partis. Talleyrand et Pétion se croyaient tenus de s'y livrer tout comme les plus avancés des Jacobins, et comme quiconque effleurait ce sujet. C'était une espèce de profession de civisme qui n'engageait pas à grand chose » (1). Que les auteurs de ces déclamations et de ces tirades n'aient pas tous songé à réaliser pratiquement l'égalité des fortunes, c'est certain. Il est non moins certain cependant, que leurs discours, dépourvus de tout correctif, devaient faire impression sur les esprits non cultivés et les familiariser avec l'idée de l'égalisation progressive des for-

(1) Lichtenberger, *Le Socialisme et La Révolution française*, p. 76.

tunes. C'est là l'histoire de beaucoup de réformes. Bien souvent pronées par les théoriciens qui ne croient pas désirable leur réalisation pratique, elles s'imposent progressivement à l'opinion publique et finissent par apparaître comme nécessaires. Par leurs déclamations contre l'opulence, par les encouragements qu'ils donnaient aux espoirs des pauvres, les orateurs de la Convention ont habitué les esprits à l'idée d'égalitarisme; ils en ont par là facilité la réalisation. D'ailleurs, parmi tous les prédicateurs amis de l'égalité, beaucoup ne s'en tenaient point à de pures déclamations théoriques et poussaient nettement leurs attaques contre l'inégalité de fait. Le raisonnement par lequel ils passaient de l'idée d'égalité de droit à celle d'égalité de fait était très simple; il se trouvait déjà dans Montesquieu et dans Rousseau; c'est le raisonnement qui consiste à dire que l'égalité de droit n'est qu'une chimère sans une certaine égalité de fait; que donner à tous les citoyens la faculté d'exercer tous les droits quand ils n'en ont aucun est d'une ironie cruelle; que la disproportion des fortunes rompt fatalement l'égalité de droit, en donnant au riche plus d'influence et de puissance qu'au pauvre. Dès 1791, Pétion avait dit : « Quand le petit nombre a tout et que le grand nombre n'a rien, bientôt il n'existe plus que des maîtres et des esclaves. De l'inégalité des fortunes à l'inégalité de droit il n'y a qu'un pas et il est glissant, de l'inégalité de droit à la destruction de la liberté, il n'y en a plus qu'un autre et il est insensible. » Le Girondin Louvet confesse que l'égalité politique s'accorde mal avec l'inégalité des fortunes. Il supplie la Convention de considérer que l'égalité politique et la constitution n'ont pas d'ennemi plus à craindre que l'excessive inégalité des fortunes (1). De même, Condorcet pensait que dans l'intérêt de la liberté il ne suffit pas d'établir

(1) Faguet, *Le Socialisme en 1907*, p. 44.

l'égalité devant la loi, qu'une trop grande disproportion entre les fortunes engendre une forme particulière de tyrannie. Robespierre enfin estime qu'il faut combattre l'excès d'inégalité actuelle qui concentre tous les avantages sociaux dans les mains des mauvais riches au détriment des pauvres vertueux.

Tout en déclarant que l'égalité de droit ne peut exister sans une certaine égalisation des fortunes, ces orateurs et écrivains ne vont point cependant jusqu'à demander une parfaite égalité de fait. Il faut, d'après eux, combattre l'excès d'inégalité, tendre progressivement vers une certaine égalité mais ne point essayer de la réaliser immédiatement et complètement. Condorcet estime que l'égalité absolue est irréalisable : il existe, d'après lui, trois causes d'inégalité qui ne peuvent pas disparaître complètement : l'inégalité de richesse, l'inégalité des situations entre celui dont les moyens de subsistance « assurés pour lui-même se transmettent à sa famille » et celui « pour qui ces moyens sont dépendants de la durée de sa vie ou plutôt de la partie de sa vie où il est capable de travail », enfin l'inégalité de savoir (2). De même Robespierre affirme que l'égalité absolue est une chimère et qu'elle est impossible dans la société actuelle.

Mais, si l'égalité complète « dernier but de l'art social », suivant le mot de Condorcet, est irréalisable, du moins doit-on tendre à s'en rapprocher de plus en plus et le plus possible par une législation appropriée. Quelles mesures proposent les partisans de l'égalité de fait pour en hâter la réalisation approximative ?

Les premières de ces mesures sont relatives à l'éducation. Il faut instruire le peuple et donner à tous une même instruction ; l'éducation doit être commune et égale pour tous les Français ; « il ne s'agit plus, dit

(2) *Esquisse d'un tableau des progrès de l'esprit humain*, x^{me} époque, p. 339.

Robespierre, de former des messieurs mais des citoyens ». Les instituteurs et institutrices doivent produire un certificat de civisme ; les préceptes ou les maximes qu'ils enseignent doivent être conformes à la morale révolutionnaire. Les enfants apprennent à lire dans la Déclaration des droits et dans la constitution de 1793. On fabriquera des manuels ou catéchismes républicains à leur usage. On louera devant eux le 14 juillet, le 10 août, le 2 septembre, le 21 janvier, le 31 mai. On les conduira aux séances des municipalités, des tribunaux, et surtout des sociétés populaires. « Tous les enfants sans distinction et sans exception, dit Lepelletier Saint-Fargeau, les garçons de 5 à 12 ans, les filles de 5 à 11 ans, sont élevés en commun aux dépens de la République. Tous, sous la sainte loi de l'égalité, recevront mêmes vêtements, même nourriture, même éducation, mêmes soins... » Saint-Just précise encore davantage : « Les enfants mâles sont élevés depuis 5 ans jusqu'à 16 ans pour la Patrie, ils sont vêtus de toile dans toutes les saisons... ils sont nourris en commun et ne vivent que de racines, de fruits, de légumes, de laitage, de pain et d'eau... Tous les enfants conservent le même costume jusqu'à 16 ans » (1).

A ces citoyens, qui ont reçu une égale instruction, il faut assurer autant que possible des fortunes sensiblement égales. Le premier moyen, celui qui vient tout naturellement à l'esprit et que presque tous les conventionnels acceptent, en théorie du moins, c'est l'impôt progressif. Condorcet en est partisan ainsi que Robespierre. Cambon déclare, en parlant de l'impôt progressif : « Ce système est le plus conforme à nos principes, car c'est par de telles mesures que nous réaliserons l'égalité que quelques hommes voudraient faire passer pour une chimère ». Barrère fait profession de regarder l'impôt progressif comme une institution

(1) Cf., Taine, *La Révolution*, t. III, p. 442-445.

infiniment juste (1). On peut encore obtenir une égalisation progressive des fortunes par une modification du régime successoral ; Saint-Just propose de supprimer l'hérédité en ligne directe, de décider que nul ne pourra plus tester ni déshériter. Condorcet estime que l'inégalité des successions est une source infinie de malheurs pour une nation, qu'elle provoque la disproportion des fortunes et des conditions, qu'elle ruine l'équilibre social. Il pense qu'un homme n'a pas le droit de diviser arbitrairement sa fortune entre ses héritiers, que la liberté de tester n'est qu'un abus. On peut encore égaliser les richesses par le partage des terres et par l'imposition d'un maximum aux fortunes. Saint-Just propose de donner de la terre à tout le monde : tout le monde étant propriétaire, il sera facile d'établir entre les citoyens une grande égalité. A cet effet on distribuera gratuitement les biens nationaux aux pauvres. Rabaut Saint-Etienne, Jacques Roux, Robespierre, Harmand de la Meuse répètent qu'il faut fixer un maximum aux grandes fortunes ; ils proposent qu'au-delà de ce maximum la société prenne la place des propriétaires et jouisse de leurs droits. Même déclaration dans les *Révolutions de Paris* : pour prévenir la trop grande inégalité des richesses chez les Républicains tous égaux, il faut poser un maximum aux fortunes au-delà duquel on ne pourra acquérir (2).

De toutes ces prédications égalitaires, quels furent les effets sur l'opinion publique ?

C'est, comme il est naturel, l'idée d'égalité politique, l'idée de suffrage universel qui se répandit la première. Les ouvriers, assez peu sensibles d'abord à la

(1) Aulard, *Op. Cit.*, p. 454.

(2) Cf. l'art. *De l'égalité*, par Rabaut Saint-Etienne, *Chronique de Paris*, 19 Janvier, n° 19 ; l'art. de Kéralio dans *Le Patriote* du 25 Septembre 1792 ; Lichtenberger, *Op. Cit.*, p. 121-128 ; Faguet, *Le Socialisme en 1907*, p. 40.

privation du droit électoral se rallièrent ensuite, sous l'influence des prédications de Robespierre, de Condorcet, de Marat, au parti démocratique et réclamèrent le droit de vote. M. Aulard distingue dans les progrès du parti démocratique trois étapes principales : la première doit se placer au début de 1791, la deuxième, après la fuite à Varennes, la troisième, en juillet 1792. A cette époque, toute une agitation sectionnaire se fait, à la fois politique et sociale, hostile à Louis XVI et à la bourgeoisie : elle se propose pour but l'établissement du suffrage universel. Dans le même temps, le club des Jacobins, dont on sait l'influence, se déclare partisan du suffrage universel direct. On peut considérer dès lors la cause de ce suffrage comme gagnée devant l'opinion (1).

Ce n'est pas seulement l'idée d'égalité politique qui se répand dans l'opinion, l'idée d'égalité de fait y progresse aussi, — assez timidement au début. Jusqu'au milieu de 1791, il ne paraît pas, en dépit des réclamations des privilégiés dépouillés, que les maximes égalitaires ou communistes aient eu cours autre part que chez quelques utopistes isolés. Mais à partir du milieu de 1791, quand la rupture avec la royauté devient définitive, l'esprit égalitaire et hostile à la richesse commence dans une certaine mesure à se répandre parmi le peuple. Le malaise ne cesse de croître, les ateliers sont fermés et la vie est trop chère. A mesure que les idées des Jacobins se précisent et se démocratisent, la défiance vis-à-vis de la richesse et des accapareurs s'accroît dans le peuple (2). Les gens d'Etampes s'expriment ainsi dans une pétition en 1792 : « Souffrir que la denrée alimentaire, celle de première nécessité, s'élève à un prix auquel le pauvre ouvrier, le journalier ne puissent atteindre, c'est dire qu'il n'y en a

(1) Aulard, *Op. cit.*, notamment p. 78-80 ; 100-103 ; 146-208.

(2) Litchenberger, *Op. cit.*, p. 163-164.

pas pour lui, c'est dire qu'il n'y a que l'homme riche, utile ou non, qui ait le droit de ne pas jeûner » (1). Au début de 1793, et surtout après la chute des Girondins, en même temps que les troubles, les émeutes locales, les attentats contre les marchands se multiplient, le langage devient plus hardi dans les milieux populaires. Le comité révolutionnaire de la section Brutus, promulgue ces principes : « Les Français sont frères et entre tous les membres de cette même famille, la terre veut un partage égal de ses productions ». Le 14 ventôse, an II, Latour-Lamontagne signale l'enthousiasme général du bas-peuple « Dans tous les groupes, dans tous les cafés, on ne parle que du décret qui ordonne la répartition des biens des aristocrates aux sans-culottes ; cette loi populaire a excité une joie universelle... aucun ennemi de la Révolution ne sera propriétaire, aucun patriote ne sera sans propriété » (2).

Les prédications égalitaires ont donc produit leur effet sur l'opinion publique ; celle-ci est désormais d'accord avec les coryphées de l'égalitarisme ; le programme égalitaire de la Constituante est unanimement dépassé ; la majorité parmi les écrivains et les orateurs et dans le peuple, réclame l'égalité politique, et une certaine égalisation des fortunes. Ces progrès de l'idée égalitaire vont-ils se manifester dans le domaine juridique, vont-ils passer de la théorie à la pratique ?

Il apparaît comme urgent d'abord de modifier la formule du principe égalitaire. A une nouvelle conception de l'égalité, doit correspondre une nouvelle définition. C'est ce qui fut dit en propres termes à la Convention. Dans la séance du 1^{er} avril 1793, Salles proposa que sauf les additions qui lui pourraient être

(1) Cité par Faguet : *Le Socialisme en 1907*, p. 144.

(2) Cf. Lichtenberger, *Op. Cit.*, p. 167-171.

faites, on adoptat l'ancienne Déclaration des droits. Ducos objecta qu'elle contient « de faux principes ». Cambon opina dans le même sens « L'ancienne Déclaration est incohérente... Nous n'avions fait que la révolution de la liberté, nous avons fait celle de l'égalité retrouvée sous les débris du trône... S'il est vrai que nous avons fait des découvertes nouvelles, il faut les consacrer dans une nouvelle Déclaration » (1). Décidée à faire une nouvelle Déclaration, la Convention n'eût que l'embarras du choix parmi les projets aussi divers que nombreux qui lui furent présentés (2). Elle en vota deux.

Le premier était destiné à figurer en tête de la Constitution girondine. Du point de vue égalitaire, cette Déclaration marque déjà un progrès sur celle de 1789 : elle ne se contente pas d'affirmer que les hommes sont égaux, l'égalité y est élevée au rang de droit naturel. Tandis que la Déclaration de 1789, énumérant dans son article 2 les droits naturels et imprescriptibles de l'homme, mentionnait seulement la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression, l'article 1^{er} de la Déclaration girondine, allongeant l'énumération, y fait figurer : la liberté, l'égalité, la sûreté, la propriété, la garantie sociale et la résistance à l'oppression. Ainsi, l'égalité est désormais un droit naturel de l'homme, et qui vient sur la liste de ces droits, au second rang, immédiatement après la liberté. De ce droit nouveau ainsi formellement proclamé, la Déclaration girondine donne une définition : « L'égalité consiste en ce que chacun puisse jouir des mêmes droits » (art. 7). A s'en tenir strictement à la formule de cet article, ainsi qu'aux exemples cités dans les articles 8 et 9, et à

(1) Duguit et Monnier, *les Constitutions*, p. xxviii.

(2) Projets de Jensonné, de Romme, des Girondins, du comité de constitution, etc.

l'affirmation énergique du droit de propriété contenue dans l'art. 21, les auteurs de cette Déclaration n'ont eu en vue que l'égalité de droit. Cette Déclaration contient cependant des nouveautés : la première Déclaration plaçait la souveraineté dans la nation, celle-ci la place dans le peuple entier, c'est-à-dire qu'elle consacre le suffrage universel établi au 10 août; elle dit aussi que les secours publics sont une dette sacrée de la société (art. 24); elle fait enfin un pas nouveau vers l'idée égalitaire par cet article si démocratique : « L'instruction est le besoin de tous et la société la doit également à tous ses membres » (art. 23).

La seconde des Déclarations des droits votés par la Convention émanait du Comité de Salut Public, chargé après la chute des Girondins de préparer un projet de Constitution, et elle fut rapportée par Hérault de Séchelle. L'égalité y fait un nouveau progrès, elle n'est pas seulement un droit naturel et imprescriptible de l'homme, elle est proclamée en tête de la liste de ces droits, elle devient le premier des droits naturels : « Ces droits sont l'égalité, la propriété, la liberté, la sûreté » (art. 2). En quoi consiste cette égalité? L'article 3 répond : « Tous les hommes sont égaux par la nature et devant la loi ». Ainsi les Conventionnels poussent jusqu'au bout leurs théories égalitaires; entraînés par la logique de leur système, ils vont jusqu'à affirmer l'égalité de force physique et intellectuelle entre les hommes. Ils ont fait leurs affirmations les plus paradoxales du *Discours sur l'Inégalité*.

On se rappelle que la Déclaration de 1789, quand elle s'occupe de la liberté, n'y songe, pour ainsi dire, qu'en fonction de l'égalité, et que c'est encore l'égalité qu'elle veut garantir, quand elle garantit la liberté individuelle. Il en est de même de la Déclaration montagnarde, quand elle traite de ce qu'elle appelle la souveraineté, de ce que nous appelons la liberté politique. C'est le droit qui appartient à tout citoyen de coopérer à l'établis-

ment de la loi et à la formation du gouvernement. Ce droit est celui que la Déclaration proclame avec le plus d'énergie (art. 25, 26, 27, 29, 34, 35) ; or ce droit qui est le plus sacré de tous, cette liberté politique égale pour tous, c'est proprement l'égalité, et la démocratie ; c'est l'élimination et la proscription de toute aristocratie réelle ou apparente. C'est contre l'aristocratie que sont dirigés ces mots « Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier ». C'est contre l'aristocratie que sont dirigés ces mots, quoique plus vagues : « la souveraineté réside dans le peuple, elle est une, indivisible, inaliénable ». C'est contre cette aristocratie bien bénigne qu'est le suffrage à deux degrés, que sont dirigés ces mots : « Chaque citoyen a un droit égal de concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses mandataires » (1). De même qu'elle l'était déjà dans le système politique des constituants, l'égalité nous apparaît donc comme la pièce maîtresse, l'idée directrice du système politique des conventionnels.

Il faut voir maintenant dans quelle mesure ceux-ci ont réalisé ou tenté de réaliser en pratique leur théorie égalitaire.

Ils ont d'abord achevé de réaliser l'égalité civile, l'égalité de droit civil, sur le point où cette égalité n'avait pas été complètement adoptée par la Constituante : ils ont aboli l'esclavage noir.

D'autre part a été réalisée dans la plus large mesure l'égalité politique ; cette réforme est l'œuvre de l'assemblée législative ; celle-ci, le 10 août 1792, après la suspension du Roi, proclame le suffrage universel ; par ses décrets des 10, 11, 21, 27 août elle déclare formellement supprimer la distinction des Français en citoyens actifs et citoyens passifs ; elle proclame que tout Français âgé de 21 ans, domicilié depuis 1 an, vivant du

(1) Faguet, *Discussions politiques*, p. 26-28.

produit de son travail sera admis à voter ; elle supprime toute condition censitaire d'éligibilité. Sont seulement exclus les citoyens attachés au service habituel des personnes ; le suffrage à deux degrés est maintenu. La Convention modifie cette législation dans le sens égalitaire. La constitution de 1793 établit le suffrage direct, au moins pour la nomination des députés, et admet les domestiques à voter.

Aux termes de l'article 4 de la Constitution, les conditions pour être électeurs sont d'ailleurs aussi larges que possible ; une seule exclusion est maintenue : c'est celle des femmes. Non point certes que la question n'ait été posée ; il y eut un mouvement d'opinion en vue de réaliser au profit des femmes le principe égalitaire de la Déclaration des droits (1). Lanjuinais et la commission dite des Six, chargée d'examiner le projet de constitution girondine et les divers projets de constitution soumis à la Convention, n'opposèrent pas aux revendications féministes une fin de non recevoir absolue. Tout au contraire, c'est seulement pour des raisons d'opportunité que la commission exclut les femmes de la cité politique ; elle déclare que cette exclusion ne sera que provisoire, « le vice de notre éducation, dit Lanjuinais, rendant cet éloignement encore nécessaire au moins pour quelques années (2) »,

La Convention enfin a tenté une certaine égalisation des fortunes ; elle a essayé de faire que ceux qui ont trop aient moins, et que ceux qui n'ont pas assez aient plus. Elle s'est à la fois efforcé de réduire les grosses fortunes et d'assurer aux pauvres une certaine aisance. Elle a lutté contre l'opulence au profit de la misère.

Voyons d'abord les mesures édictées contre l'opulence. Elle supprime sans indemnité les droits

(1) Plusieurs projets dans ce sens sont cités ou analysés par M. Aulard, *Op. Cit.*, p. 228-229.

(2) Aulard, p. 289.

féodaux et censuels, même ceux dont les titres primordiaux subsistaient (1); elle confisque les biens des émigrés, des guillotiné, des déportés; elle fixe le prix maximum auquel peuvent être vendues les denrées (2); et fait des lois contre l'accaparement; elle ordonne le partage égal des successions entre les enfants, prohibe presque complètement le testament, interdit les donations aux riches; elle vote le principe de l'impôt progressif (3); elle émet un emprunt forcé de 1 milliard qui ne frappe que les riches, qui les frappe d'autant plus lourdement que leurs revenus sont plus considérables et qui au-delà de 9.000 livres de revenus emporte la totalité de l'excédent (4). Les représentants en mission pratiquent la même politique (5).

En faveur des pauvres, et pour assurer à chacun non seulement sa subsistance mais une parcelle de propriété, la Convention institue des ateliers de secours (6), fait dresser dans toutes les communes un état des patriotes indigents afin de les indemniser (7), décrète qu'il sera établi dans chaque département un livre de la Bienfaisance nationale où seront inscrits les vieillards, les infirmes, les mères, les veuves, toutes personnes qui recevront des secours annuels, fait des distributions gratuites de denrées, ordonne que les biens nationaux seront vendus par petits lots, permet que les biens communaux soient partagés entre les habitants (8).

Ces mesures destinées à réduire les fortunes des

(1) Loi du 17 Juillet 1793.

(2) Décret du 4 mai 1793.

(3) Séance du 18 mars 1793.

(4) Décret du 3 septembre 1793.

(5) Laplanche écrit de Bourges le 4 octobre, qu'il a taxé révolutionnairement les riches et les aristocrates. Bernard (de Saintes) écrit le 7 octobre de Montbéliard qu'il « fera saigner les riches » Taillefeu écrit de Cahors qu'il a « pressuré les richards ».

(6) Loi du 15 octobre 1793.

(7) Décret du 13 ventôse an II.

(8) Loi du 10 juin 1793.

riches, à enrichir les pauvres, ont-elles été bien réellement inspirées par l'idée égalitaire? Déjà on a établi que sous la Constituante, la plupart des réformes présentées généralement comme des applications directes du principe d'égalité ont été inspirées au législateur par des motifs de politique ou de fiscalité, et que loin d'avoir été résolues sous l'influence de l'idée d'égalité, c'est plutôt cette idée qui a tiré une importance nouvelle de ces résolutions. Plusieurs écrivains ont soutenu le même argument à propos de la législation de la Convention. M. Lichtenberger a fait observer que si on parla beaucoup des lois agraires pendant la Révolution, ce fut grâce à la perfidie des partis qui se renvoyèrent les uns aux autres l'accusation de tendre à la faire aboutir; on s'accusait de tendre à la loi agraire; mais on ne s'en vantait pas. Si les Girondins cherchaient à ruiner les Jacobins en lançant contre eux cette accusation, le parti contre-révolutionnaire s'évertuait à la porter en bloc contre le parti révolutionnaire tout entier. Chacun des partis protestait contre l'accusation. Dès sa première séance, la Convention, pour rassurer sur ce point l'opinion émue par les rares partisans des lois agraires, rendit un décret par lequel elle mettait « la propriété sous la sauvegarde de la nation » (1). Six mois plus tard, quelques jours après le pillage des boutiques, organisé à Paris par la populace, la Convention montra qu'elle n'entendait pas plaisanter sur le respect dû à la propriété. Le 18 mars 1793 elle rendit à l'unanimité le décret suivant: « la Convention Nationale décrète la peine de mort contre quiconque proposera la loi agraire ou tout autre mesure subversive des propriétés ». Elle n'était donc, conclut M. Lichtenberger, pas plus que la Constituante, imbue de l'esprit d'égalité de fait. Les mesures énumérées plus haut (lois du maximum, de l'accaparement, partage des

(1) 21 septembre 1792.

communaux, etc.), s'expliquent, au dire de cet auteur, par ce fait qu'elles étaient imposées à la Convention par les nécessités de sa politique ; la confiscation des biens des émigrés, des guillotins, ce n'est pas autre chose qu'une arme de guerre contre les anti-révolutionnaires ; l'abolition de la créance féodale a été votée par la Convention, parce qu'elle avait de plus en plus besoin des paysans et que ceux-ci avaient horreur des droits féodaux ; les mesures enfin de bienfaisance et d'assistance, le maximum, les lois sur l'accaparement ont été imposées par la misère et la famine qui régnaient dans le Paris révolutionnaire (1).

Il est impossible de méconnaître la valeur de ces arguments. Ils ne suffisent peut-être pas cependant à expliquer toute la politique égalitaire de la Convention. Certes, elle ne voulut pas de lois agraires, elle se défendit constamment de voter le partage égal des terres. Il est certain néanmoins, qu'elle fut bien aise que la logique de ses principes s'accordât avec les nécessités de sa politique pour lutter contre les riches anti-révolutionnaires et ranimer le zèle révolutionnaire des indigents. Cette intention de niveler dans une certaine mesure les fortunes apparaît souvent très nette dans le préambule ou le dispositif de certaines lois même antérieures à la Convention, et dans la correspondance de la Convention. S'agit-il du partage des biens communaux, la loi du 14 août 1792 votée par la Législative, après l'établissement du suffrage universel, décide qu'il sera obligatoire et qu'il aura lieu entre tous les habitants de la commune. Aux termes de la loi du 10 juin 1793, ce partage, il est vrai, n'est que facultatif, mais il suffit que le tiers des habitants le demande pour qu'il soit obligatoire ; surtout cette loi décide que les biens qui, à la suite de ce partage, auront été attribués aux

(1) Lichtenberger, *Op. Cit.*, *passim*.

habitants, seront inaliénables pendant 10 ans ; ainsi se manifeste la volonté très arrêtée chez les conventionnels de constituer à chacun une petite propriété d'une façon aussi durable que possible. Cette même intention apparaît dans la loi du 13 septembre 1793, qui ordonne que les biens confisqués seront mis en vente par petits lots, afin que « nul ne soit étranger dans la terre qui l'a vu naître et que chacun puisse y avoir une propriété ». De même encore, le décret du 13 ventôse an II, charge le Comité de Salut public de faire un rapport « sur les moyens d'indemniser tous les malheureux avec les biens des ennemis de la Révolution ». Et, invitant les représentants en mission à exécuter ce décret, le Comité de Salut public lui écrit : « l'indigence malheureuse devait rentrer dans la propriété que le crime avait usurpé sur elle ; la Convention a proclamé ses droits ».

Ce but visé par la Convention et si nettement affirmé par elle, est poursuivi avec ardeur par les sociétés populaires, les représentants en mission, les municipalités. Le 8 floréal II, la société populaire de Castres arrête « de ne jamais composer avec les vrais principes et de ne pas accepter dans son sein un individu ayant une fortune monstrueuse, à moins que, reconnu comme patriote pur et ardent, il n'ait préalablement par tous les moyens qui sont dans son pouvoir, fait disparaître cette inégalité (1) ». Tous les représentants en mission, obéissant aux ordres et s'inspirant de l'esprit de la Convention, édictent des mesures contre les riches dans le but avoué de supprimer leur fortune, de nourrir et d'entretenir les indigents à leurs dépens et de faire régner une certaine égalité de fait. Albitte, Collot d'Herbois, Fouché, envoyés à Lyon, arrêtent que tous les indigents seront logés, nourris et vêtus aux dépens des riches ; que pour assurer du travail aux indigents valides, il sera levé sur les riches une

(1) Aulard, *Op. Cit.* p. 457.

taxe révolutionnaire proportionnée à leur fortune et à leur incivisme. La commune de Paris adopta et appliqua à Paris un autre arrêté des mêmes représentants qui contient notamment : « *La richesse et la pauvreté devant également disparaître du régime de l'égalité*, il ne sera plus composé un pain de fleur de farine pour les riches et un pain de son pour les pauvres ; tous les boulangers seront tenus... de faire une seule et bonne espèce de pain, le pain de l'égalité » (1).

Ces quelques citations ne permettent aucun doute sur les intentions de la Convention et des autorités constituées par elle dans le pays. Sans doute beaucoup des mesures prises contre les riches ont été inspirées par les nécessités de circonstances exceptionnelles et le désir de désarmer l'opposition contre-révolutionnaire. Par chacune de ces mesures on voit cependant se manifester le désir bien arrêté de ne supporter dans la nation, ni opulence, ni indigence, d'égaliser les conditions, de niveler progressivement et autant que possible les fortunes. La plupart des mesures prises par la Convention ont eu pour principe l'esprit d'égalité de fait et se sont proposées de faire régner cette égalité entre les individus. L'idée d'égalité poussée à son extrême limite, qui est l'égalité de fait, nous apparaît décidément comme l'inspiratrice directe de la plupart des réformes opérées par la Convention.

III

La Convention n'a pas atteint son but ; elle n'a point nivelé, du moins définitivement, les fortunes. Certes, par l'effet des mesures qu'elle a prises, les énormes différences qui existaient entre les fortunes ont disparu.

(1) Aulard, Op. Cit. p. 457-458.

Après la Terreur, tout le monde n'a peut-être pas de quoi vivre, personne assurément ou presque personne n'a de superflu. Peut-être serait-il plus vrai encore de dire qu'il n'existe plus de fortunes, que les riches sont devenus pauvres et que les pauvres ne se sont pas enrichis ; on ne peut pas nier que ce ne soit là évidemment une manière de réaliser l'égalité de fait.

Solution bien imparfaite. Entre bien d'autres, elle présente cet inconvénient de ne pouvoir être qu'éphémère. Au fond, toute la politique sociale de la Convention évoluait autour du partage des biens, tendait d'une manière plus ou moins déguisée, plus ou moins consciente aussi au partage. Or, le partage n'est pas une solution ; le lendemain du partage, l'inaliénable, imprescriptible et intangible égalité sera nécessairement détruite par l'inégalité entre ceux qui sauront conserver leur part, ceux qui sauront l'agrandir et ceux qui sauront la perdre.

En réalité le seul moyen pour qu'il y ait égalité entre les propriétaires est que la propriété ne soit point ; la propriété ne peut être égale que si elle est à tout le monde, ou, ce qui revient au même, à personne. L'égalité de fait ne peut être logiquement réalisée que par le communisme. C'est vers une telle conclusion que dès son apparition devait tendre l'idée égalitaire ; d'une façon plus ou moins latente, l'égalitarisme de la Révolution conduit fatalement au communisme. Le système de Babeuf est donc directement issu du principe égalitaire, tel que l'a conçu la Révolution. Il en est la conclusion logique et nécessaire.

Babeuf s'est d'ailleurs très nettement rendu compte de la filiation de ses idées ; il n'a cessé de se présenter comme le continuateur direct de Rousseau, et comme le seul metteur en œuvre pratique des principes de 1789 et de 1793. Pour prouver que l'égalité de fait n'est pas une chimère, il s'appuie sur ce que Rousseau a dit

de Sparte « où la suffisance était le partage indispensable de tous et où personne ne pouvait atteindre le superflu » ; quand il attaque la propriété et en demande la suppression, il rappelle que Rousseau a écrit dans le *Discours sur les sciences et les arts*, qu'on n'osait pas avoir de superflu, pendant que d'autres hommes meurent de faim, « avant que ces mots affreux de *tien* et de *mien* fussent inventés ». Au cours de son procès, quand on lui reproche cette phrase du *Manifeste des Égaux* : « périssent s'il le faut les arts, pourvu que nous ayons l'égalité réelle », il se défend en faisant observer qu'il n'y a là qu'une réminiscence ou une imitation des maximes de Rousseau (1). Disciple de Rousseau, Babeuf se présente aussi comme le plus scrupuleux observateur des Déclarations de 1789 et de 1793. Toujours il se réclame des principes égalitaires de la Déclaration des droits de 1789 (2) ; il soutient que l'égalité de droit, promise en 1789, ne peut exister sans l'égalité de fait, que la Révolution serait incomplète, si elle se contentait d'avoir supprimé les privilèges juridiques de la noblesse et du clergé, qu'il lui reste à supprimer le privilège économique de la bourgeoisie ; que, tant que ce privilège subsistera, l'égalité inscrite dans la Déclaration ne sera pas véritablement établie.

L'égalité de fait, conséquence nécessaire de la Déclaration des droits de 1789, ne peut être réalisée que par l'établissement du communisme : « la loi agraire ou le partage des campagnes, est-il dit dans le *Manifeste*, fut le vœu instantané de quelques soldats sans principe, de quelques peuplades mues par leur instinct, plutôt que par leur raison. Nous tendons à quelque chose de plus sublime et de plus équitable : le bien commun ou la communauté des biens. Plus de propriété individuelle

(1) Fournière, *Les Théories socialistes au XIX^{me} siècle. De Babeuf à Proudhon*, p. 129-130.

(2) Aulard, *Op. Cit.*, p. 630.

des terres ; la terre n'est à personne... les fruits sont à tout le monde » (1). Ainsi toutes les terres seront mises en commun ; toutes les productions de l'industrie et du travail universel seront à la disposition de tous ; le produit de chaque métier sera déposé en nature dans les magasins publics, d'où tout sera distribué entre tous. Chacun travaillera suivant ses forces, chacun recevra suivant ses besoins. Telle est la formule du communisme babouviste.

Mais l'égalité des fortunes n'est qu'un des éléments de l'égalité de fait. Pour que le système puisse fonctionner, encore faut-il établir l'égalité des forces et des intelligences. L'égalité des forces : « Celui-là qui prouverait que par l'effet de ses forces, il est capable d'en faire autant que quatre n'en serait pas moins en conspiration contre la société, parce qu'il en ébranlerait l'équilibre par ce seul moyen, et détruirait la précieuse égalité ». L'égalité des intelligences : « L'instruction doit être commune... Il faut que les institutions sociales mènent à ce point, qu'elles ôtent à tout individu l'espoir de devenir jamais ni plus riche, ni plus puissant, ni plus distingué par ses lumières qu'aucun de ses égaux » (2).

Telle est la doctrine de Babeuf ; par elle, se termine l'évolution de l'idée d'égalité pendant la Révolution ; de la suppression des privilèges on aboutit à l'égalité des droits, des biens, des forces, et des intelligences, à l'égalité intégrale.

Quel sort fut réservé à cette doctrine ? Contrairement aux précédents coryphées de l'égalitarisme, Babeuf n'eut aucun succès sur l'opinion. « Nous n'avons nulle raison de croire que la conspiration de Babeuf ait eu quelque popularité ; il semble au contraire à peu près

(1) Buonarroti, *Conspiration de Babeuf* T. I, p 132.

(2) Aulard, *Op. Cit.* p. 630.

certain que la masse du peuple y fut indifférente » (1).

De cet échec l'explication est facile: depuis le 9 thermidor, il se produit une réaction contre l'idée démocratique, plus généralement contre l'idée égalitaire. Par l'effet des réformes de la Convention, un grand nombre d'individus sont devenus propriétaires; les théories partagistes des conventionnels ont eu pour effet de permettre l'accès d'une multitude de citoyens à la propriété foncière; elles ont créé une classe nouvelle et très nombreuse de propriétaires, d'autant plus attachés à leur bien qu'ils sont nouvellement appelés à la propriété et qu'ils ont toute l'ardeur des néophytes. Ces nouveaux propriétaires ne demandent qu'une chose: garder leur propriété. Or, dans son évolution, l'idée d'égalité en est arrivée à ce point qu'elle ne peut plus progresser sans s'attaquer à la propriété, sans en exiger non plus le partage, mais la suppression. Conclusion réellement inadmissible pour des propriétaires et qui a soulevé contre l'idée égalitaire tous les bourgeois récents créés par la Révolution: désormais cette idée ne peut plus — provisoirement du moins, — que reculer.

Cette régression est particulièrement notable en ce qui concerne l'égalité de fait. De celle-ci on ne veut véritablement plus entendre parler. Le traitement que le Directoire fait subir à Babeuf et à quelques-uns de ses complices est une preuve de l'effroi qu'elle inspire.

Pour rassurer les anciens et surtout les nouveaux propriétaires contre les projets de lois agraires et les tentatives possibles d'égalisation des biens, la propriété individuelle est proclamée un droit absolu, absolu dans sa nature, absolu dans son étendue. La Déclaration des devoirs de l'an III dispose que « c'est sur le maintien des propriétés que repose la culture des terres, toutes les productions, tout moyen

(1) Lichtenberger, *Op. Cit* p. 177.

de travail et tout l'ordre social. » Cette même conception de la propriété, droit absolu, se retrouve dans le Code Civil. Par suite l'Etat doit complètement se désintéresser de la question de savoir comment, en fait, les propriétés sont distribuées, si elles le sont également ou non entre les individus. Il garantit l'exercice de ce droit à ceux qui le possèdent et n'essaie pas d'en assurer à tous la possession ; cependant cette idée révolutionnaire subsiste que si on laissait les particuliers absolument libres de transmettre leur bien suivant le mode qu'ils voudraient, il arriverait que de trop considérables inégalités de fait compromettraient l'égalité de droit, qui doit seule désormais régner : c'est pourquoi, pour garantir l'égalité civile, le Code Civil favorise dans une certaine mesure, par ses dispositions sur les successions et les testaments, la division de la propriété. Dans le cas de succession *ab intestat* il édicte le partage égal entre les enfants ; il ne supprime pas le droit de tester, mais il l'enferme dans d'étroites limites (art. 913).

Le recul de l'idée égalitaire est aussi sensible en matière politique. La Constitution de l'an III, supprime le suffrage universel et rétablit à peu près le système de la constitution de 1791 ; seuls les propriétaires sont électeurs. Boissy d'Anglas, rapporteur de la Constitution de l'an III, affirme qu'« un pays gouverné par les propriétaires est dans l'ordre social ». La Convention « est presque unanime, dit M. Aulard, à proscrire le suffrage universel » (1). La Constitution de l'an VIII, il est vrai, le rétablit, mais c'est pour l'annihiler : restreint sous le Directoire, il est en fait supprimé sous le Consulat et l'Empire.

Il n'est pas jusqu'à l'égalité civile qui ne subisse une régression. A vrai dire, il se produit moins une diminution de l'égalitarisme qu'une modification

(1) Aulard, Op. Cit., p. 551.

dans la conception que s'en fait le législateur. Il est compris et appliqué d'une manière moins rigide, moins mathématique ; on assiste, semble-t-il, à une sorte d'essai de ce que nous avons appelé l'égalité proportionnelle. Napoléon crée une nouvelle noblesse, il institue la Légion d'honneur, il permet de déroger aux dispositions du Code Civil par la création du Majorat. Il n'appelle pas indifféremment sous les drapeaux tous les jeunes gens ; il permet le remplacement, il accorde des dispenses. M. Aulard (1) affirme qu'en édictant ces mesures, Napoléon avait pour but de détruire l'égalité, de diviser la société française en une classe bourgeoise politiquement et moralement privilégiée et une classe plébéienne subalternisée. C'est aller trop loin ; Napoléon ne voulut point diviser la société française en classes mais créer un corps social hiérarchisé, dans lequel les emplois, les dignités, les honneurs seraient réservés aux plus dignes et où le droit de commander, au lieu d'appartenir à tous, appartiendrait à celui qui saurait le mieux l'exercer. Sans qu'il soit nécessaire d'apprécier ici les mesures qu'on vient de signaler, il faut y voir un sérieux effort, tenté pour proportionner les charges et les droits aux forces et aux mérites individuels.

Il est loisible maintenant de résumer l'évolution suivie par l'idée d'égalité pendant la Révolution. Elle a été conçue d'abord comme devant seulement entraîner l'égalité civile, l'égalité de tous devant la loi, l'égal accès de tous aux emplois publics, l'égalité de tous devant les tribunaux ; c'est la conception de la Constituante. Puis elle a gagné du terrain. Prêchée par les chefs du mouvement révolutionnaire, elle a inspiré à la Législative, quelques jours avant sa disparition, l'établissement du suffrage universel, et

(1) Aulard, Op. Cit., p. 765.

à la Convention, le vote d'un certain nombre de mesures qui tendaient plus ou moins consciemment au nivellement progressif des fortunes privées. Elle a fait un pas de plus enfin avec Babeuf, elle est devenue le pur communisme. Mais, dès le 9 Thermidor, une réaction s'est produite contre elle, réaction accélérée par l'insuccès de la propagande babouviste. Les nouveaux propriétaires se sont dressés contre elle ; la propriété privée est devenue un droit absolu et sacré sur lequel l'Etat n'a plus aucun pouvoir, le suffrage universel a été supprimé ; le Consulat et l'Empire ont tenté d'introduire un peu de souplesse dans l'idée d'égalité civile. Finalement l'idée d'égalité finissait au point même où elle avait commencé. Sous le Directoire et le Consulat, comme sous la Constituante, elle est tout entière contenue dans les différentes mesures qui assurent l'égalité de tous devant la loi civile : l'égalité dans le droit privé, l'égalité de tous les citoyens devant les prescriptions et les règles des codes napoléoniens, devant le principe de l'égale admissibilité de tous aux emplois publics, l'égalité en matière fiscale. On peut dresser d'un mot le bilan de la Révolution au point de vue égalitaire : elle a établi en France l'égalité civile.

CHAPITRE III

L'ÉGALITÉ POLITIQUE (1815 à 1852)

I. - La réaction anti-égalitaire. — II. - Les faits rénovateurs de l'égalitarisme. — III. - La propagande égalitaire.
IV. - Les applications juridiques du principe

Depuis la Révolution la question égalitaire se pose dans des termes nouveaux ; auparavant l'égalité, c'était avant tout la suppression des privilèges. Ceux-ci ont disparu et le bonheur ne règne pas encore dans la société. Le privilège juridique n'apparaît plus comme la cause du bonheur, c'est maintenant la richesse. La société n'est plus divisée en privilégiés et en non privilégiés, mais en riches et en pauvres. Par suite, les partisans de l'idée d'égalité vont lutter, non plus pour demander l'égale participation de tous à même régime juridique, mais l'égale participation de tous au pouvoir politique et à la propriété. Après la réforme juridique, voici la réforme politique et la réforme sociale.

I

En 1815 cependant, et pendant les dix ou quinze années qui suivent, les temps paraissent peu favorables à l'idée égalitaire. Toute une société se forme, tout une législation s'élabore qui paraissent fondées sur des principes aussi opposés que possible. Ce mouvement anti-égalitaire ne s'explique pas seulement par ce fait, si frappant en histoire, qu'une réaction se manifeste toujours après un grand et profond bouleversement politique ou social, que les adversaires d'un régime

trionphent quand ce régime s'effondre. Des causes moins générales et plus précises expliquent aussi le succès temporaire et apparent des idées anti-égalitaires après 1815.

Un changement complet s'est opéré parmi les Gouvernants. Certes tous ne sont pas nouveaux et plusieurs, comme Talleyrand, Fouché, fidèles serviteurs des causes triomphantes, sont d'anciens collaborateurs de la Révolution ou de l'Empire. Mais la plupart appartiennent à la noblesse de l'Ancien Régime. La Révolution leur a été dure ; persécutés, emprisonnés, exilés, ils ont été dépossédés non seulement de leurs privilèges mais de leurs biens. Il est naturel qu'ils soient hostiles aux idées révolutionnaires. Ils ne tentent pas d'ailleurs de détruire totalement l'œuvre de la Révolution : ils sont bien obligés d'en consacrer les résultats. Dans la déclaration de St-Ouen, Louis XVIII promet que tous les emplois resteront ouverts à tous les Français ; dans la Charte, il proclame que les Français sont égaux devant la loi, qu'ils contribuent indistinctement dans la proportion de leur fortune aux charges de l'Etat. C'est avec peine néanmoins que les nouveaux Gouvernants supportent ces nouveautés : en toute circonstance, ils s'en montreront les adversaires résolus.

D'autre part, une nouvelle aristocratie s'est constituée. A la faveur des guerres de l'Empire et par suite de la nécessité où s'est trouvée la France de se passer des produits de l'industrie anglaise, une aristocratie industrielle s'est formée, aristocratie de maîtres de forge, et de fabricants de fils et de tissus, qui a eu et qui veut garder le monopole du marché français. De leur côté, les plus importants des agriculteurs, anciens grands propriétaires terriens ou paysans enrichis par l'achat de biens nationaux, ont constitué une aristocratie foncière qui tient à maintenir le haut prix du blé. Ces deux éléments de l'aristocratie nouvelle se coalisent pour dominer les Chambres, gouverner le pays et

reconstituer à leur profit un véritable privilège économique aux dépens de l'ensemble de la nation, des ouvriers et des paysans.

Ces deux faits, prépondérance dans le personnel gouvernemental de l'ancienne noblesse, constitution d'une nouvelle aristocratie, expliquent la réaction anti-égalitaire qui a suivi la chute du régime impérial.

Cette réaction a eu naturellement ses théoriciens ; la plupart des publicistes de la Restauration, beaucoup de ceux du Gouvernement de Juillet acceptent l'égalité civile, mais repoussent l'égalité politique. Pour Royer-Collard, la souveraineté du peuple repose sur une fausse conception de la nature de la société ; celle-ci se compose d'intérêts dont les uns sont effectivement communs à tous ses membres, dont les autres sont propres à tel ou tel groupe de citoyens. Ces intérêts doivent être représentés. Par suite ne peuvent être électeurs que les citoyens qui, par leur position de fortune ou leurs capacités présumées, paraissent les plus aptes à comprendre et à gérer ces intérêts. L'électorat n'est donc pas un droit qui doit être également conféré à tous, c'est une fonction qui ne peut être confiée qu'aux citoyens capables de la bien remplir (1).

Après 1830, la théorie de l'électeur fonctionnaire est remplacée par la théorie de la souveraineté de la raison : c'est celle de Guizot. Il aboutit d'ailleurs aux mêmes résultats que Royer-Collard. Il distingue deux sortes de droits, les uns sont permanents et universels (liberté, égalité civile) : tout homme les possède par cela seul qu'il est homme ; les autres sont variables et se distribuent suivant les inégalités qu'il plaît à la Providence d'établir entre les hommes. Le droit de concourir à la formation de la société politique et à

(1) Cf. de Barante, *Vie et opinions de Royer-Collard*, notamment t. I, p. 228.

l'institution du Gouvernement est de ce nombre. Les hommes ne sont pas égaux intellectuellement. Le Gouvernement doit appartenir aux meilleurs. « Les classes moyennes qui possèdent le cens électoral, lui apparaissent comme le dépositaire naturel de la raison politique et tout le mouvement de la civilisation tend, selon lui, à favoriser l'avènement des classes moyennes » (1).

Comme les doctrinaires, les libéraux repoussent le suffrage universel. Leur chef, B. Constant, admet cependant la souveraineté du peuple, mais il continue à faire de l'électorat un privilège. « Autre chose est, je le pense, le patriotisme qui donne le courage de mourir pour son pays, autre est celui qui rend capable de bien connaître ses intérêts. Il faut donc une condition de plus que la naissance et l'âge prescrit par la loi. Cette condition, c'est le loisir indispensable à l'acquisition des lumières, à la rectitude du jugement. La propriété seule assure ce loisir, la propriété seule rend les hommes capables de l'exercice des droits politiques. » (2). Par propriété, B. Constant entend d'ailleurs seulement la propriété foncière ou industrielle ; il exclut du droit de suffrage la propriété intellectuelle, ceux qu'on a appelés plus tard les capacitaires ; il affirme en effet que la propriété intellectuelle ne réside que dans l'opinion, ou celle que l'auteur a de lui-même ou celle que les autres ont de lui. Si c'est dans sa propre opinion, tout le monde voudra s'arroger le bénéfice de cette propriété. Si c'est dans l'opinion des autres, seuls les favorisés du talent et du succès en jouiront. De plus les intellectuels raisonnent théoriquement et non sur des faits ; enfin, la science est despotique (3).

Ces idées se sont naturellement traduites en textes

(1) Henri Michel, *Op. Cit.*, p. 295-296.

(2) *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 250.

(3) *Id.*, t. I, p. 53-82.

constitutionnels et législatifs. C'est principalement dans le droit public qu'elles ont manifesté leur force. A l'exemple de la Constitution anglaise, la Charte de 1814 partage le Gouvernement entre trois pouvoirs : le roi, la chambre des pairs et la chambre des députés. Les membres de la chambre des pairs sont nommés par le roi et héréditaires ; ceux de la chambre des députés sont nommés par des électeurs censitaires ; nul ne peut être électeur s'il ne paie une contribution directe de 300 francs. Ce système, consacré par la loi organique du 5 février 1817, est modifié dans un sens restrictif du droit de suffrage par la loi du 29 juin 1820, loi dite du double vote, qui se proposait pour but de donner la prépondérance dans les élections politiques à l'aristocratie de fortune. Cette loi consiste essentiellement en ceci : Il y a autant de collèges électoraux d'arrondissement qu'il y a de circonscriptions électorales. Ils se composent de tous les Français âgés de trente ans et payant 300 francs de contributions directes. Ils nomment chacun directement un député. Les collèges de département se composent des électeurs les plus imposés en nombre égal au quart de la totalité des électeurs du département. Avec ce système, dans chaque département, les plus imposés votent deux fois : une fois au collège d'arrondissement, une fois au collège de département.

L'éligibilité est aussi restreinte que l'électorat ; aucun député ne peut être admis dans la chambre s'il n'est âgé de 40 ans et s'il ne paie une contribution directe de 1.000 francs (1).

II

Et cependant sous un Gouvernement aussi foncièrement aristocratique et dans un milieu aussi ennemi des

(1) Charte de 1814, art. 38.

idées révolutionnaires, l'idée égalitaire va renaître et reprendre son essor. Des faits de plusieurs sortes ont favorisé cette renaissance.

Une législation générale et uniforme est sortie de la Révolution et de l'Empire. Ce que vainement la royauté depuis deux siècles avait essayé, Napoléon l'a réalisé dans presque toutes les branches du droit ; un faisceau de lois a été édicté qui abroge les anciens textes particuliers et les vieilles coutumes locales et qui s'impose uniformément à l'ensemble des citoyens. La législation n'est pas seulement la même partout et pour tous, elle est par tous les tribunaux interprétée de même : les institutions judiciaires ont été organisées de telle sorte que l'interprétation des lois est assurée partout de la même façon ; comme la loi, la jurisprudence est une. Il est évident qu'un tel régime juridique est extrêmement favorable au succès des idées égalitaires. Cela rapproche les hommes que de les traiter semblablement. Etre soumis à une même loi, c'est déjà avoir quelque chose de commun, c'est déjà par un côté se ressembler. Les différences qui, malgré tout, subsistent entre les hommes, si la loi les ignore, tendent à s'effacer. Qu'est-ce qu'un avantage, une supériorité, s'ils sont dépourvus de protection légale, de sanction juridique et s'ils ne servent devant la loi et les tribunaux à rien ? L'unité et l'uniformité des lois aident naturellement à la disparition des différences entre les hommes, elles tendent à généraliser la conception que ces différences n'ont aucune importance et que seules comptent les ressemblances.

Les traits principaux de la Constitution politique de la France au début du xix^e siècle contribuent de même au succès de l'égalitarisme. On a montré comment la centralisation et l'absolutisme agissent sur l'égalitarisme et que la centralisation et l'absolutisme ont été deux des facteurs principaux qui ont amené en France au xviii^e siècle l'apparition de l'idée égalitaire. Mais

qu'étaient la centralisation et l'absolutisme de l'Ancien Régime à côté de ce qu'ils sont sous le Premier Empire ? La loi du 28 pluviôse an VIII, conservée presque intacte par la royauté, a organisé en France un système de centralisation aussi complet que possible, en enlevant tout droit de décision aux autorités locales et en accordant ce droit non point même aux fonctionnaires locaux nommés par le Gouvernement mais uniquement au pouvoir central. L'absolutisme de Napoléon I^{er} a été aussi complet que le régime de centralisation qu'il a établi. On sait les atteintes nombreuses et profondes qui ont été faites sous son règne à la liberté individuelle, à la liberté de la presse, ainsi qu'aux autres droits individuels. Ces deux traits — centralisation et absolutisme — qui continuent en les aggravant les caractéristiques de l'Ancien Régime, exercent la même action sur l'idée égalitaire et poussent avec plus de force encore à son développement et à son succès.

Un autre élément vient se joindre à ceux-ci pour favoriser la renaissance de l'égalitarisme à la fin de la Restauration. Par opposition aux Bourbons, les historiens commencent à remettre en honneur la Révolution française, qui était restée longtemps peu honorée à cause des souvenirs de 1793 et du Directoire. Par opposition contre les Bourbons, la France accepta cette réhabilitation de la Révolution, puis cette glorification, et enfin une religion de la Révolution s'établit. Il devint commun de couvrir ses crimes et ses misères sous ses bienfaits ; il devint commun d'associer ensemble les souvenirs de la Révolution et ceux de l'Empire et de les opposer ensemble au gouvernement du moment. Or dès que la religion de la Révolution fut établie, l'idée égalitaire devait naître, puisqu'elle en est l'élément essentiel. De fait, les principes de 1793 deviennent une sorte d'évangile dont tous les articles sont parfaits, dont on doit tout accepter en bloc, et ces principes, avons-nous vu, se résument dans l'idée

d'égalité. Ils contiennent en puissance l'idée d'égalité de fait, ils contiennent très explicitement et très logiquement développée l'idée d'égalité politique, l'égale participation de tous à l'exercice de la souveraineté nationale. Cette remise en honneur des principes révolutionnaires devait donc aboutir à la diffusion des idées égalitaires.

Voici enfin une dernière cause de la renaissance de l'idée égalitaire : une profonde transformation industrielle s'est produite au début du XIX^e siècle. C'est l'époque de la création du machinisme, de l'avènement de la grande industrie. La nouvelle aristocratie industrielle est beaucoup plus distante de la plèbe industrielle que l'aristocratie rustique de la plèbe rustique. Le machinisme a pour conséquence immédiate un abaissement considérable du prix de la main-d'œuvre, les bras étant trop nombreux et s'offrant pour rien. Des crises se produisent pendant lesquelles les industriels ferment leurs ateliers ; c'est le chômage obligatoire et prolongé pour l'ouvrier. Tous ces traits de l'évolution industrielle rendent la misère de l'ouvrier plus apparente et plus profonde, les inégalités de fait plus choquantes. Aussi cette idée de Babeuf est-elle reprise et acceptée par beaucoup, que le cours de la Révolution a été arbitrairement arrêté par quelques-uns à leur profit, qu'après la destruction du privilège juridique des nobles et du privilège politique des bourgeois, il faut détruire le privilège économique des capitalistes.

III

Deux écoles, sous la monarchie de Juillet, ont prêché l'idée égalitaire ; l'école démocratique et l'école communiste. La première réclame avant tout l'égalité politique. L'établissement du suffrage universel, tel est l'article

essentiel de son programme. Beaucoup de démocrates, il est vrai, admettent la possibilité, l'établissement même des réformes sociales, mais ils réclament la priorité pour la réforme politique; ils y voient l'instrument, la condition nécessaire de toutes les autres. L'école communiste, au contraire, ne croit pas à l'efficacité de la seule réforme politique et réclame immédiatement les réformes sociales.

L'école démocratique a trouvé son premier, et peut-être son seul théoricien, en Tocqueville. Celui-ci, observateur sagace et sociologue attentif, a été frappé par un fait : c'est l'avènement presque universel dans la société moderne, de la démocratie, le triomphe de l'égalité. « Le fait particulier et dominant qui singularise ce siècle, c'est l'égalité des conditions; la passion principale qui agite les hommes de ce temps, c'est l'amour de cette égalité ». Sans doute les peuples modernes ont un certain goût pour la liberté. « Livrés à eux-mêmes, ils la cherchent, l'aiment et ne voient qu'avec douleur qu'on les en écarte. Mais ils ont pour l'égalité une passion ardente, insatiable, éternelle, invincible. Ils veulent l'égalité dans la liberté et s'ils ne peuvent l'obtenir, ils la veulent encore dans l'esclavage. Ils souffriront la pauvreté, l'asservissement, la barbarie, mais ils ne souffriront pas l'aristocratie » (1).

Cette passion exclusive que les peuples modernes ont conçue pour l'égalité, Tocqueville analyse très perspicacement les raisons de sa prédominance. C'est parce que l'égalité forme le caractère distinctif de l'époque où ils vivent que les hommes des âges démocratiques la préfèrent à tout le reste. De plus, si un peuple pouvait jamais parvenir à détruire ou seulement à diminuer dans son sein l'égalité qui y règne, il n'y arriverait que par de longs et pénibles efforts; les

(1) *De la Démocratie en Amérique*, (Œuvres, t. III, p. 461).

hommes ne tiennent donc pas seulement à l'égalité parce qu'elle leur est chère, ils s'y attachent encore parce qu'ils croient qu'elle durera toujours. Voici une autre raison : Les maux que l'extrême égalité peut produire ne se manifestent que peu à peu, ils s'insinuent graduellement dans le corps social. Au contraire, les avantages de l'égalité se font sentir dès à présent ; elle fournit chaque jour une multitude de petites jouissances à chaque homme. Les charmes de l'égalité sont à la portée de tous. La passion que l'égalité fait naître doit être énergique et générale.

Or, ce triomphe de l'égalité, Tocqueville ne pense pas qu'il soit sans danger ; il croit que la démocratie fait courir un grand péril à la liberté politique, il craint que l'égalité ne conduise à la servitude, car l'intelligence des peuples démocratiques « qui se plaît aux idées simples et précises » imagine volontiers « une grande nation dont tous les citoyens ressemblent à un seul modèle et sont dirigés par un seul pouvoir ». D'autre part, à mesure que les conditions s'égalisent chez un peuple « les individus semblent plus petits et la société plus grande ». L'unité, l'ubiquité, l'omnipotence du pouvoir social, l'uniformité de ses règles forment le trait saillant qui caractérise tous les systèmes politiques enfantés de nos jours. L'autorité centrale se développe, les privilèges des seigneurs, les libertés des villes, les administrations provinciales disparaissent. C'est pour faire prévaloir l'égalité contre les privilèges que les hommes de ce temps ont renversé les anciens pouvoirs et c'est parce que l'égalité a triomphé que le pouvoir s'est centralisé et fortifié. « Ils avaient voulu être libres pour pouvoir se faire égaux et à mesure que l'égalité s'établissait davantage à l'aide de la liberté, elle leur rendait la liberté plus difficile » (1). Il y a antinomie entre l'égalité et la liberté.

(1) Id., (Œuvres, t. III, p. 514).

Tocqueville ne pense pas cependant qu'elles soient inconciliables. C'a été sa préoccupation dominante d'empêcher que le triomphe, pour lui inévitable, de la démocratie, aboutisse à la défaite irrémédiable de la liberté. Quels moyens propose-t-il pour éviter ainsi, du sein des sociétés égalitaires, la disparition de la liberté ? L'indépendance des individus, dans les siècles aristocratiques, avait pour garantie l'existence de certains pouvoirs, l'hérédité de certaines fonctions, la présence de certains particuliers, riches et influents, qu'on n'opprime pas aisément ni en secret. Il est impossible de restaurer ces institutions, mais il en existe des succédanés démocratiques : la centralisation administrative grâce à laquelle se développe une vie locale, très active ; l'organisation parlementaire, avec l'institution du suffrage universel à deux degrés, car Tocqueville est très opposé au suffrage restreint qui crée « une petite oligarchie bourgeoise préoccupée de ses seuls intérêts et totalement séparée du peuple », et il ne craint pas de faire passer la volonté populaire à travers une première sélection ; un pouvoir judiciaire indépendant ; un droit très fortement constitué d'association, car en s'associant les citoyens peuvent reconstituer des êtres très opulents, très influents, très forts.

Ce programme est vague ; Tocqueville est un théoricien qui voit la question de haut et ne croit pas beaucoup à l'influence des livres sur les destinées d'un peuple. Les autres démocrates ont essayé au contraire de conquérir les masses à leurs idées et de conformer l'état social à leurs théories.

Sur la réforme politique, ils sont d'accord ; ils considèrent l'établissement du suffrage universel comme la réforme essentielle et urgente, et ils ne cessent d'en réclamer la réalisation. Quelques-uns même ne proposent que cette réforme. Tel Lamartine pour qui « la vérité politique est la volonté de tous les citoyens

sans en exclure, sans en préférer, sans en privilégier aucun » (1).

Mais pour la plupart des autres, le suffrage politique n'est qu'un moyen d'aboutir aux réformes sociales indispensables. Garnier - Pagès l'ainé, A. Marrast estiment que des réformes sociales sont nécessaires. Le premier fait remarquer combien la situation effective des citoyens est contraire aux principes de la Charte. Celle-ci a promis l'égalité des charges et l'égalité des droits. Or ces promesses se trouvent démenties par les faits. Les pauvres ne pouvant payer les cautionnements très élevés, en réalité ne profitent pas de la liberté de la presse. La liberté de l'enseignement n'est pour eux qu'un avantage platonique ; donc l'égalité des droits n'existe pas. Quant à l'égalité des charges, elle est encore plus illusoire. La répartition des impôts est telle que les pauvres sont plus lourdement grevés par les impôts de consommation. Le deuxième déclare : « Si l'organisation politique vers laquelle nous aspirons n'avait pas pour effet d'améliorer la condition des classes pauvres, nous cesserions de nous occuper de politique ». Pour Raspail, toute réforme doit s'opérer à l'aide du suffrage universel, car le ciel n'a jamais départi à un seul homme la faculté d'en savoir plus que tout le monde et de faire mieux qu'un autre le bien de tout le monde. C'est surtout Ledru-Rollin qui précise le double caractère à la fois politique et social du programme démocratique. Il considère la régénération politique, c'est-à-dire, le suffrage universel comme un acheminement, un moyen d'arriver à de justes améliorations sociales ; « cette idée, dit-il, je la puise dans mon cœur et dans ma raison : dans mon cœur, qui me dit à la vue de tant de misères dont sont assaillies les classes pauvres que Dieu n'a pas pu

(1) Cité par Henri Michel, *Op. Cit.*, p. 328.

vouloir les condamner à des douleurs éternelles, à l'ilotisme sans fin ; dans ma raison, qui répugne à l'idée qu'une société puisse imposer aux citoyens des obligations, des devoirs sans lui départir en revanche une portion quelconque de la souveraineté ». (1) Il déclare que c'est par « cette tendance fraternelle et sympathique que le parti démocrate se distingue profondément des autres partis éclos de la Révolution de Juillet ». Passer par la question politique pour arriver à l'amélioration sociale, telle est donc la marche qui caractérise le parti démocratique. La grande majorité de ses membres ne réclame l'établissement du suffrage universel qu'en vue d'aboutir aux réformes sociales.

Mais sur ces réformes elles-mêmes, le programme démocratique est singulièrement bref et vague : les démocrates s'entendent sur la nécessité de supprimer l'esclavage, d'abolir le remplacement, d'organiser un enseignement primaire gratuit et obligatoire.

Sur toutes les autres questions, comme celle de l'impôt progressif, ils ne peuvent se mettre d'accord. A. Carrel appelle l'impôt progressif « l'impôt de jalousie et non d'équité » ; au contraire, A. Marrast, Garnier-Pagès, Raspail l'acceptent. Il faut, dit Garnier-Pagès, que les impôts atteignent ceux qui peuvent se passer d'une partie de leur fortune et laissent en repos ceux qui prennent sur leurs besoins pour satisfaire l'impôt. Il se défend de vouloir enlever quelque chose à ceux qui ont acquis par leur travail, mais il se demande si celui qui a plus que ce dont il a besoin ne doit pas contribuer plus que les autres à soutenir le Gouvernement qui protège ses biens, « car la protection des biens est plus réelle, plus nécessaire que la protection des personnes, qui est rarement menacée » (2). Raspail demande « la transformation du système fiscal, d'après le principe

(1) Cf. Tchernoff, *Le parti républicain sous la monarchie de Juillet*, p. 164 et sq.

(2) Cf. Tchernoff, *Op. Cit.*, p. 144.

suivant : « Frapper d'impôt le nécessaire, c'est voler, frapper d'impôt le superflu c'est restituer » ; par conséquent, d'après lui, les impôts personnels et indirects doivent être abolis, parce qu'ils sont supportés en définitif par les pauvres. Il propose l'impôt progressif établi sur des bases assez larges pour que son application n'ait aucun des caractères de la loi agraire.

Même confusion et même opposition sur les questions purement sociales : A. Marrast proteste contre la loi sur les coalitions dont l'abrogation s'impose, parce qu'elle diminue la liberté des ouvriers en face des patrons échappant aux rigueurs de la loi. Il réclame de même la suppression du livret obligatoire. Raspail formule le vœu « que toutes les charges civiles, scientifiques et militaires soient données au concours ; les jurés du concours seront nommés par un jury primaire qui sera formé des citoyens compétents ». Ledru-Rollin réclame « l'égalité de l'impôt, l'organisation du travail et l'organisation démocratique de l'armée ». Le Journal *La Réforme*, qui est l'organe des démocrates, réclame le suffrage universel et l'indemnité parlementaire, l'éducation commune et gratuite, le service militaire obligatoire, et l'organisation du travail pour élever les travailleurs de la condition de salariés à celle d'associés.

Si donc le parti démocrate reconnaît la nécessité des réformes sociales, il est incapable de formuler le programme de ces réformes, et d'en préciser le sens, de déterminer la limite dans laquelle il désire les voir aboutir. En réalité c'est à la conquête de la seule égalité politique qu'il consacre son influence.

Les communistes vont plus loin que les démocrates ; ils se rendent plus précisément compte que depuis la Révolution la question précise qui se pose est avant tout une question de propriété ; ils ont la hardiesse et le mérite de négliger la question d'organisation politique

pour concentrer leurs efforts sur la question d'organisation économique, de dédaigner la question politique et de poser la question sociale.

L'égalité est l'âme même du communisme. Réaliser entre les hommes une égalité de fait plus ou moins complète, tel est le but, la raison d'être, l'unique inspiration de la pensée socialiste. Comment sera réalisée cette égalité?

Le premier qui ait tenté de résoudre cette question est Saint-Simon. Dans le système qu'il imagine, la production et la répartition des richesses sont réglées par l'Etat. Il rêve une société dans laquelle l'autorité sera puissamment organisée. Il n'admet pas que le pouvoir soit confié aux ignorants; il affirme l'importance des lumières et le droit de ceux qui les possèdent à diriger les autres (1). Il subordonne les fonctions les unes aux autres et fait reposer la hiérarchie sociale sur l'autorité infaillible des prêtres et des savants. Ceux-ci, tout puissants et infaillibles, distribuent les travaux et les fonctions entre les individus suivant leurs capacités. Ce sont eux aussi qui fixent la rémunération. Celle-ci sera mesurée d'après l'effort accompli, effort qui par hypothèse sera fructueux, puisqu'il correspondra parfaitement aux capacités de l'individu. La rémunération sera donc mesurée aux services rendus. Pour éviter que nul ne puisse posséder des biens autrement que par son travail personnel, Saint-Simon propose l'abolition de l'héritage. Son système se trouve résumé en cette formule qui consacre théoriquement une parfaite égalité proportionnelle: « A chacun suivant ses capacités, à chaque capacité suivant ses œuvres. »

Fourier donne une solution tout autre; son système ne repose point sur l'autorité mais sur la liberté. Dans la production des richesses, en effet, l'autorité publique n'a pas à intervenir pour indiquer la tâche de chacun.

(1) *Lettres d'un habitant de Genève*. (Œuvres choisies t. I, p. 31).

Fourrier propose une organisation du travail telle que chacun travaillera sans aucune coercition et d'une façon plus productive que dans le régime actuel. Cette organisation est basée sur ce postulat que le travail, répugnant dans la société actuelle, serait attrayant en régime unitaire, parce qu'il serait extrêmement divisé, que tout individu pourrait se choisir la besogne qui lui plairait le mieux et changer aussi souvent qu'il voudrait d'occupation (1). Grâce à la papillonne (c'est la passion du changement), grâce à la concurrence émulative, (c'est la rivalité qui doit s'élever entre les séries), grâce enfin à l'ambition personnelle, les hommes travailleront librement selon leur goût et produiront plus que dans le régime actuel.

Comment seront réparties les richesses ainsi produites ? Comment sera assuré une équitable rémunération des trois forces productives, capital, talent, travail ? Il y a en quelque sorte deux étapes de la distribution. Il faut d'abord distribuer entre les trois facultés productives le dividende global afférent au capital, au travail, au talent : Fourrier propose d'accorder $\frac{4}{12}$ au capital, $\frac{5}{12}$ au travail, $\frac{3}{12}$ au talent. Il faut, ensuite, dans chaque classe correspondante au capital, au travail, au talent, répartir le dividende afférent à cette classe entre les individus. La part attribuée au capital sera partagée entre les individus proportionnellement à leur capital. La part afférente au travail sera divisée suivant la nature et la quantité du travail ; à cet effet le travail sera divisé en trois catégories selon sa nécessité, son utilité, son agrément ; la catégorie du travail nécessaire sera mieux rétribuée que les deux autres. La part enfin afférente au talent sera distribuée proportionnellement au degré du talent de chacun, degré apprécié par le moyen de l'élection populaire (2).

(1) *Théorie de l'Unité universelle*, t. III, p. 451, 581.

(2) *Nouveau monde industriel et sociétaire* p. 362 et s.

Production laissée à l'initiative de chacun, répartition faite suivant des règles précises, telle est la doctrine fouriériste.

Cabet est un communiste égalitaire, il est le successeur direct de Babœuf. Comme lui, il se rend compte que l'égalité complète ne peut régner que par la suppression de la propriété. Au pays d'Icarie, c'est la communauté qui fixe les règles de la production ; elle détermine quels sont les objets qu'il est nécessaire de fabriquer ; elle les fait fabriquer dans ses établissements ; elle répartit tous les travaux entre tous les citoyens. Ceux-ci sont-ils libres de choisir leur profession selon leur goût et, dans l'affirmative, certaines industries ne risquent-elles pas d'être complètement abandonnées ? Cabet tranche la difficulté par l'établissement de concours ; s'il y a trop d'amateurs dans telle ou telle branche, l'admission s'y fera au concours. Comme la production, la répartition est réglée par les soins de l'autorité. Les Icariens sont à ce point de vue égaux en tout, à moins d'impossibilité absolue. Personne n'a droit à une rémunération différentielle. Ceux qui se distinguent par leur autorité, leur activité, leur talent, leur génie sont récompensés par des honneurs spéciaux, mais non par une rémunération plus forte, car activité, génie, talent, sont des dons de nature qui, outre qu'ils portent en eux-mêmes leur récompense, ne peuvent être la source d'une injustice sociale à l'égard des individus moins bien doués (1).

L'idée essentielle de la théorie de Pecqueur est aussi l'idée égalitaire ; cette idée forme la base même de son système.

En premier lieu, il réalise l'égalité dans les moyens de production : à la différence en effet des communistes qui le précèdent, ce n'est pas l'ensemble

(1) *Voyage en Icarie*, passim.

des richesses qu'il veut mettre en commun, ce sont seulement les sources et les instruments de production. C'est qu'il veut supprimer, c'est la propriété privée des capitaux, y compris le sol, non la propriété des résultats du travail. Par suite, tous les citoyens vivront et prospéreront sous le régime de l'égalité, car tous seront dans les mêmes conditions au point de vue des facilités accordées au travail. Le droit au travail, qui est égal pour tous, sera par là même réalisé pour tous, puisque chacun aura à sa disposition des moyens de production, sans avoir à en demander l'usage à des individus, qui seraient maîtres de les leur refuser.

Pecqueur réalise aussi l'égalité dans la rétribution : un pouvoir central coordinateur est indispensable pour assurer l'adaptation de la production sociale aux besoins sociaux ; tous les individus composant la société devront être fonctionnaires ; or le fonctionnarisme implique une hiérarchie : il y en aura une. Mais au point de vue du traitement, toutes les fonctions seront également payées. Sans doute, quelques-unes sont particulièrement pénibles ; ce sera alors le devoir de l'administration centrale d'organiser et de régler l'ensemble des fonctions de manière que toutes présentent approximativement le même degré de pénibilité.

Pecqueur aboutit ainsi à l'équivalence en travail : chacun touche une rémunération égale, puisque chacun fournit un travail sensiblement égal. L'égalité des salaires, telle est la conclusion première de Pecqueur.

Une objection s'est présentée à son esprit, qui l'a amené à modifier cette conclusion. Quelle garantie sociale prendra-t-on pour s'assurer du zèle de chacun ? Car les traitements étant égaux personne n'aura le souci d'avancer. Si le zèle n'est pas identique chez tous, que deviendra la production nationale ? Il n'y a qu'un moyen décisif de forcer les individus à s'occuper consciencieusement de leur tâche, c'est de les y intéresser personnellement. A cet effet, l'Etat établira une

moyenne de ce qu'un individu de force, d'habileté, de capacité moyennes peut normalement produire dans l'unité de temps. Cette moyenne, on l'imposera à la généralité des fonctionnaires, comme le devoir qu'il faut remplir intégralement pour avoir droit à l'intégralité de la rémunération égale. Les fonctionnaires qui n'auront pas atteint cette moyenne subiront sur leur traitement une retenue proportionnelle au déficit de production constaté.

D'autre part, il peut arriver que certaines industries manquent de bras, que les candidats à telle ou telle industrie soient en nombre insuffisant pour les besoins de la production; il peut arriver aussi que dans une même profession la qualité des produits varie, que les fonctionnaires d'une même spécialité produisent des ouvrages d'un fini inégal; il peut arriver enfin que des citoyens d'un talent spécial refusent égoïstement d'en faire profiter la société. Dans tous ces cas, pour rémunérer les fonctionnaires qui s'adonnent à une tâche généralement délaissée ou qui produisent des œuvres particulièrement soignées ou qui font profiter la société d'un talent spécial, Pecqueur admet une rémunération supplémentaire, supérieure au salaire égal assuré à l'ensemble des citoyens.

Ainsi se trouve déformée la conclusion première de Pecqueur; chacun reçoit un salaire non pas égal, mais proportionnel à son travail. Et la formule définitive de Pecqueur, bien qu'il la repousse, semble bien devoir être celle-ci : A chacun suivant son travail (1).

On sait que Louis Blanc proposait la création d'ateliers sociaux, qui par la concurrence qu'ils leur feraient, obligerait les ateliers privés à disparaître, et qu'il espérait en fin de compte que toute la production sociale sortirait des ateliers publics.

(1) Cf. *Théorie nouvelle d'économie sociale et politique*, passim.

Comment dans ces ateliers seraient distribuées et rénumérées les tâches ? Quelle sorte d'égalité régnerait ? Dans l'*Organisation du travail*, Louis Blanc dit simplement : « les salaires seront égaux » ; mais en même temps, il s'élève contre la chimère de l'égalité absolue et contre celle du partage. « Prêcher l'égalité absolue serait un non sens » (1). Sa pensée paraît donc sur ce point très flottante. Dans les *Questions d'aujourd'hui et de demain*, à l'égalité, principe du communisme, il substitue la proportionnalité, qu'il appelle égalité juste. Une telle égalité est réalisée dans la famille : chaque enfant travaille et subvient aux besoins communs, dans la mesure de ses forces ; quand l'heure du repas arrive, celui qui a plus faim mange le plus sans que les autres y trouvent rien à redire. Que la société se modèle sur la famille, c'est tout ce que les socialistes demandent (2). Et il propose la formule suivante : A chacun suivant ses capacités, à chaque capacité suivant ses besoins ; ou encore, le devoir en proportion des aptitudes et des forces, le droit en proportion des besoins (3).

Les écrivains que l'on a jusqu'ici étudiés se sont presque exclusivement préoccupés de la manière dont pourrait être pratiquement réalisée l'égalité : Proudhon se préoccupe avant tout de donner un fondement rationnel et philosophique à l'idée égalitaire. Ce fondement pour lui n'est autre que l'idée de justice, bien plus, justice et égalité sont pour lui deux termes synonymes. Pour Proudhon, si la justice n'est pas un vain mot, si l'instinct de justice ne se trompe pas, si la passion de la justice est la conscience de l'humanité, il faut que les hommes soient égaux, ou plutôt ceci n'est pas la

(1) *Organisation du travail*, p. 103, 141.

(2) *Questions d'aujourd'hui et de demain*, 5^{me} série, p. 72-73, 197.

(3) *Id.*, p. 74. — *Histoire de dix ans*, t. III. p. 410.

conséquence de cela, c'est la même chose : en désirant la justice, les hommes ne désirent que l'égalité. L'égalité est le nom précis dont la justice se nomme. Pour qu'il y ait justice il faut que les hommes soient égaux.

Si l'égalité n'est autre que la justice, quel est donc le fondement de la justice ? A quoi se réduisent et l'égalité et la justice ? A l'unité d'essence entre les hommes. L'homme, en vertu de la raison dont il est doué, a la faculté de sentir sa propre dignité dans la personne de ses semblables comme dans sa propre personne, de s'affirmer tout à la fois comme individu et comme espèce. La raison en effet nous fait concevoir l'homme dans son essence, qui est « générale ». « L'essence d'un être paraît surtout dans la généralité, se conserve par la généralité, se définit d'autant mieux que la généralité embrasse un plus grand nombre de cas particuliers » (1). Cela revient à dire avec Platon que l'essence de l'homme est l'humanité.

Les hommes ne sont pas seulement égaux dans leur essence. Proudhon affirme qu'une complète égalité règne en fait dans la nature. « Les jours de l'année sont égaux, les années sont égales ; les révolutions de la lune, variables dans une certaine limite, se ramènent toujours à l'égalité. La législation des mondes est une législation égalitaire. Descendons sur notre globe. Est-ce que la quantité de pluie qui tombe chaque année en tout pays n'est pas sensiblement égale ? Quoi de plus variable que la température et cependant en hiver, en été, de jour, de nuit, l'égalité est encore sa loi. L'égalité gouverne l'Océan dont le flux et le reflux dans leurs moyennes marchent avec la régularité du pendule » (2). Non

(1) *La Justice dans la Révolution et dans l'Eglise*. (Œuvres, t. XXI, p. 217).

(2) *Id.*, p. 304.

seulement les hommes, pour en venir à eux, doivent être égaux, mais ils le sont. S'il n'y paraît pas, s'il ne le sont pas tout à fait, c'est par accident. Les hommes étant par essence égaux, si à l'épreuve il s'en trouve qui restent en arrière, c'est qu'ils n'ont pas voulu ou su tirer parti de leurs moyens. Si quelque différence se manifeste entre eux, elle provient non de la pensée créatrice qui leur a donné l'être et la forme, mais des circonstances extérieures sous lesquelles les individualités naissent et se développent. Ainsi l'égalité est fondée non seulement en droit mais en fait.

Il s'en faut cependant que la justice, c'est-à-dire l'égalité, règne entre les hommes. Proudhon décrit la barbarie du régime industriel fondé sur la concurrence : « l'ouvrier moderne est aussi lié que l'esclave antique. » Quelle réforme apporter à un si effroyable régime ? Sera-ce le communisme ? Il en a horreur. « La communauté des choses rend ma personne commune ; je suis d'autant plus pur, d'autant plus inviolé que je suis avec mes semblables en communauté plus éloignée comme par exemple en communauté de soleil... Au contraire je me sens d'autant plus profane et moins digne qu'ils sont avec moi en communauté plus prochaine ». D'ailleurs le communisme n'est pas « juste », il est toujours pour quelques-uns frustratoire. « Vainement vous me parlez de fraternité et d'amour, je reste convaincu que vous ne m'aimez guère, et je sens très bien que je ne vous aime pas... Je demande tout ce qui me revient et rien que ce qui me revient. Ne me parlez pas de dévouement. Parlez-moi de « doit » et « d'avoir. » — Pas davantage ne veut-il entendre parler du saint-simonisme, qui juge et jauge les capacités, tarife les intelligences, estampille les âmes et les corps, et appose sur l'esprit, sur les caractères, sur les consciences, une marque de fabrique, — ni du fouriérisme dans lequel tous les producteurs par la

cabbaliste se toisent et s'évaluent les uns les autres (1).

Mais s'il n'admet aucun des systèmes proposés autour de lui, Proudhon n'en propose nettement aucun : il énumère les approximations successives qui doivent être réalisées : « 1° Approximation de l'égalité des facultés par l'éducation, la division du travail, le dégagement des aptitudes ; 2° Approximation de l'égalité des fortunes par la liberté commerciale et industrielle ; 3° Approximation de l'égalité de l'impôt ; 4° Approximation de l'égalité de la propriété ; 5° Approximation de l'anarchie ; 6° Approximation de la non-religion ou non-mysticisme ; 7° Progrès indéfinis dans la science, le droit, la liberté, l'honneur, la justice » (2). Mais il n'indique avec précision aucun moyen propre à les réaliser. Il dit bien qu'il faut fixer la valeur de chaque objet et que cette valeur doit être basée sur le nombre d'heures employées à la fabrication du produit. Mais qui fixera la valeur de l'heure-unité ? Il ne le dit pas. Ainsi l'égalisation progressive des facultés, des fortunes, des charges publiques obtenue par l'éducation, la division du travail, la liberté commerciale, telle est la seule conclusion positive qui se dégage de sa doctrine.

IV

Sous la double influence des faits dont l'existence a été signalée et des œuvres philosophiques ou politiques dont nous venons d'analyser les principales, le mouvement égalitaire reprit son essor et continua à partir de 1830 l'envahissement de notre droit.

Au premier abord, les institutions politiques

(1) Id., 305-306.

(2) Cité par Bourgin, *Proudhon*, p. 60-61.

de la France après 1830 ne paraissent point sensiblement différentes de ce qu'elles étaient sous la Restauration. Le véritable changement consista à faire arriver au pouvoir un personnel politique nouveau. La famille royale des Bourbons attachée par tradition à l'ancien régime, favorable au maintien de l'aristocratie, fut remplacée par la famille d'Orléans, à demi bourgeoise et voltairienne, obligée de s'appuyer sur la bourgeoisie libérale. La chambre des pairs, privée d'une partie de ses membres, dépouillée du privilège de l'hérédité, perdit son influence sur le Gouvernement. Le pouvoir politique se concentra dans la chambre des députés; la majorité appartint désormais à la bourgeoisie libérale, ennemie de la noblesse et du clergé, qui donna à la politique une direction opposée à celle de la Restauration. En 1848 la bourgeoisie à son tour fut dépouillée de sa toute puissance politique. De même que la Révolution de Juillet marque l'avènement au pouvoir de la bourgeoisie, celle de Février marque l'avènement au pouvoir du peuple. La réforme essentielle de 1815 à 1852 fut donc l'établissement en France du suffrage universel. Mais cette application de l'idée égalitaire ne fut point la seule. Il faut signaler en outre les mesures qui, ayant pour objet d'abolir les réformes anti-égalitaires de la Restauration, firent régner une plus stricte égalité civile et les réformes sociales opérées par la deuxième République.

En premier lieu, le gouvernement de Juillet et la République de 1848 abolirent les mesures par lesquelles la Restauration avait tenté de donner à la France une aristocratie héréditaire et privilégiée. Ainsi fut supprimée dès 1831 l'hérédité de la pairie; la pairie elle-même fut abolie en 1848. « Sont abolis à toujours tout titre nobiliaire, toute distinction de naissance, de classe ou de caste ». Ainsi s'exprime l'article 10 de la

Constitution de 1848. De même, les majorats, sans disparaître complètement, furent pour l'avenir prohibés (L.L. de 1835 et de 1849). Il faut signaler enfin dans un autre ordre d'idée l'abolition de l'esclavage.

La Révolution de 1830 eut pour premier résultat la proclamation officielle de la souveraineté du peuple. La déclaration de Thiers disait : « C'est du peuple français qu'il (Louis-Philippe) tiendra sa couronne ». Et celle de Guizot : « Il respectera nos droits, car il tiendra de nous les siens ». Louis-Philippe accepta cette doctrine. La souveraineté du peuple devait fatalement conduire au suffrage universel. « De la Révolution de Juillet, disait Cormenin, est née la souveraineté du peuple, et de la souveraineté du peuple, le suffrage universel » (1). Celui-ci ne fut pourtant pas établi d'emblée. La réforme se fit en deux étapes. Elle consista d'abord en un abaissement du cens électoral ; la loi du 19 Avril 1831 abaissa ce cens de 300 francs à 200 francs ; elle décida de plus que certaines « capacités » en nombre très restreint d'ailleurs seraient électeurs à la condition de payer 100 francs de contributions directes. Le suffrage universel fut institué par le gouvernement provisoire (2) et conservé par la Constituante (3). Il est vrai que cette universalité du suffrage subit une atteinte grave du fait de la loi du 31 Mai 1850, aux termes de laquelle nul n'est électeur que s'il a un domicile de 3 années continues dans la même commune ou dans le même canton, la preuve de ce domicile de 3 années ne pouvant s'établir en principe que par l'inscription au rôle de la contribution personnelle ou à celui des prestations en nature. C'était sous une forme indirecte le rétablissement du suffrage

(1) Cité par Weill, *Histoire du parti républicain en France*, p. 40.

(2) D. du 5 mars 1848.

(3) Const. de 1848, art. 24 et 25, L. du 15 mars 1849.

censitaire. Le 2 Décembre 1851, le premier des décrets concernant le coup d'Etat rétablit définitivement le suffrage universel.

Les règles relatives à l'éligibilité suivent le même progrès que celles relatives à l'électorat. Sous la monarchie de Juillet, aux termes de l'art. 59 de la loi du 19 Avril 1831, il faut, pour être éligible, être âgé de 30 ans, payer 500 francs de contributions directes. La Constitution de 1848 déclare éligibles tous les électeurs âgés de 25 ans.

Arrivés au pouvoir et dès qu'ils eurent réalisé l'article essentiel de leur programme, à savoir : l'établissement du suffrage universel, les démocrates tentèrent d'opérer certaines des réformes sociales dont, pour la plupart d'entre eux, la réforme du suffrage universel ne devait être que le prélude. Déjà la Constitution de 1848 déclarait que « la société favorise et encourage le développement du travail par l'enseignement primaire gratuit, l'éducation professionnelle, l'égalité des rapports entre les patrons et l'ouvrier ». Cette égalité des rapports entre ouvrier et patron fut assurée par un ensemble de dépositions éparses dont les principales sont : la réglementation du contrat d'apprentissage (1), la fixation de la durée maxima de la journée de travail (2), l'application d'une peine égale aux ouvriers et aux patrons au cas de violation par les uns ou par les autres de la loi interdisant les coalitions (3), l'organisation de l'assistance publique à Paris (4), la réglementation des hospices et hopitaux (5).

De ces diverses lois ressort l'intention chez les républicains de 1848 de réaliser dans le

(1) L. du 22 février 1851.

(2) D. du 9 septembre 1848.

(3) L. du 27 novembre 1849.

(4) L. dn 18 janvier 1849.

(5) L. du 7 août 1851.

domaine social un certaine égalité de fait, d'organiser d'une façon efficace la protection de l'ouvrier vis-à-vis du patron, de permettre en une certaine mesure au premier de traiter sur le pied d'égalité avec le second.

CHAPITRE IV

L'ÉGALISATION SOCIALE

I. — Les faits contemporains producteurs d'égalitarisme. — II. L'idée d'égalité depuis 1852. — III. Les applications juridiques contemporaines du principe d'égalité. — IV. Valeur actuelle, en droit positif, du principe d'égalité.

Dans la première moitié du XIX^e siècle, l'égalité a fait un progrès considérable et décisif ; elle a conquis le domaine politique et donné à tous les citoyens un même pouvoir de voter. Pas plus qu'en 1815 l'égalité civile, en 1851, l'égalité politique ne suffit. Les formes sociales et la plupart des doctrines philosophiques ou politiques de la deuxième moitié du XIX^e siècle poussent à l'égalitarisme, à un égalitarisme sans cesse plus accentué. Le législateur va désormais entrer dans la voie de l'égalité de fait, entraîné par la force des choses et celle des idées.

I

Plusieurs faits d'ordre très divers poussent actuellement le législateur à donner au principe d'égalité un développement nouveau, à lui faire dépasser les limites de la loi civile et politique et à l'appliquer dans le domaine économique.

Le suffrage universel a été établi ; l'égalité absolue et mathématique des unités sociales en matière politique a été proclamée ; il est naturel dès lors que l'égalité apparaisse à beaucoup comme désirable dans le domaine économique. M. Jaurès l'a dit et répété : « Vous avez...

institué, dit-il en parlant à la Chambre, entre l'ordre politique et l'ordre économique dans notre pays une intolérable contradiction. Dans l'ordre politique, vous avez fait de tous les citoyens y compris les salariés, un ensemble de rois... mais au moment même où le salarié est souverain dans l'ordre politique, il est dans l'ordre économique réduit à une sorte de servage... et à tout moment ce roi de l'ordre politique peut être jeté dans la rue » (1). La pente est insensible qui mène de l'égalité politique à l'égalité économique.

Indépendamment de l'action de la loi, il semble qu'une certaine égalisation se produise d'elle-même parmi les hommes. Non point que les hommes aillent de plus en plus se rassemblant; tout au contraire, à mesure que progresse la civilisation, ils se différencient davantage. Mais ces différences les laissent pour ainsi dire tous sur le même plan et presque aucun ne dépasse très sensiblement le niveau commun. Par l'effet des progrès de la division du travail, les hommes se sont spécialisés; beaucoup sont remarquables, mais seulement dans le domaine où ils se sont cantonnés; ils n'ont cultivé qu'une de leurs aptitudes; ils ne s'imposent pas à l'attention de la masse. Pour celle-ci, l'homme supérieur, c'est l'homme universel: il n'y a plus aujourd'hui de tels hommes: on ne peut être à la fois poète, administrateur, général et exceller dans ces trois rôles. Personne ne s'imposant à la foule comme supérieur, c'est la notion même de supériorité qui s'évanouit.

Il subsiste cependant quelques supériorités. Combien fragiles! On peut voir de nos jours un petit employé devenir ministre, un modeste ouvrier devenir millionnaire. Mais la mobilité du personnel politique, la fièvre qui sévit sur les marchés commerciaux — production

(1) Cité par Duguít, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, p. 253-254.

à outrance, circulation incessante, hausses et baisses inattendues — ont vite fait de provoquer le renversement de l'un ou la ruine de l'autre. De leur ascension comme de leur chute, l'idée égalitaire tire un renforcement. « Les distances sociales semblent se raccourcir à mesure qu'elles sont plus souvent franchies. L'homme qui s'élève à une classe supérieure élève avec lui la classe à laquelle il appartient : les honneurs qu'il reçoit rejaillissent sur elle » (1). En sens contraire, le prestige de la place ou de la fortune tend à diminuer à mesure que se renouvellent davantage les titulaires de l'une ou les propriétaires de l'autre. Peu à peu, l'idée se répand que tout emploi et toute richesse sont avec un peu de chance accessibles à tous, que tous les hommes se valent.

L'énorme développement du marché commercial, la multiplication des échanges ont produit un résultat analogue. Dans les relations économiques, on tient compte, non de la qualité des hommes, mais, à quelque classe qu'ils appartiennent, de la quantité d'argent qu'ils peuvent offrir en échange de telle marchandise. C'est en ce sens que Ihering a pu soutenir ce paradoxe : « L'argent est le grand apôtre de l'égalité ». Marx le dit de son côté : « L'argent en qui s'effacent toutes les différences quantitatives entre les marchandises efface à son tour, niveleur radical, toutes les distinctions ». Sur le marché, il n'y a plus qu'un échangiste en face d'un échangiste. Normalement, par l'acte d'échange, toutes les qualités sont effacées : races, nation, religion, tout ce qui distingue les hommes est momentanément oublié (2).

Institution du suffrage universel, disparition ou fragilité des supériorités existantes, multiplication des échanges, ce sont là les traits principaux de la

(1) Bouglé, op. cit. p. 201.

(2) Cf. Bouglé, op. cit. p. 199-200.

civilisation contemporaine, qui assurent le succès de l'idée égalitaire.

II

Quoique indiqué et comme nécessité par les faits que l'on vient d'exposer, il semble que le développement juridique de l'idée d'égalité ait subi un temps d'arrêt sous le second Empire. Arrêt explicable : « L'homme apprécie par dessus tout les biens dont il est privé. Sous Louis-Philippe, à une époque de liberté politique, et de régime censitaire, les républicains avaient insisté sur les avantages de l'égalité, sur le besoin de conférer à tous les droits électoraux. Sous Napoléon III, à une époque de compression et de suffrage universel, on se préoccupa plutôt de la liberté » (1). Mais cet arrêt dans le développement de l'idée d'égalité ne devait pas se prolonger. Sous l'influence des faits juridiques et sociaux qui se produisaient, l'idée égalitaire devait logiquement continuer son évolution. Après la conquête de la législation civile et de la législation politique, elle devait tenter l'envahissement de la législation sociale. C'est pourquoi l'égalité économique est, à partir de 1870 surtout, réclamée par nombre de publicistes et d'écrivains. Comme sous la monarchie de juillet, les prédicateurs d'égalité sont ou des démocrates ou des socialistes.

On se rappelle que sous la monarchie de juillet, l'école démocratique se caractérisait par ceci qu'elle réclamait avant tout la proclamation de l'égalité de tous devant la loi politique, l'établissement du suffrage universel : cet établissement lui paraissait

(1) Weill, *Histoire du parti républicain*, p. 429-430. — Cf. Vacherot, *La Démocratie* (1858) ; Jules Simon, *La Liberté*, (1859).

devoir être le préalable indispensable des réformes sociales. On se souvient aussi qu'elle n'avait pas élaboré un programme bien net de ces réformes. Le suffrage universel a été conquis ; désormais, l'école démocratique va pouvoir passer aux réformes sociales. Au pied du mur, va-t-elle enfin dresser un programme précis ? Quel idéal égalitaire va-t-elle concevoir ?

Deux tendances semblent se partager cette école.

Les uns sont des néo-individualistes (1) ; leur instigateur et leur chef a été M. Renouvier. Les principes sur lesquels celui-ci appuie sa doctrine permettraient à l'Etat de réaliser une égalité de fait presque complète ; mais les conséquences qu'il tire de ces principes sont extrêmement timides et le programme des réformes qui lui paraissent nécessaires est singulièrement vague et imprécis.

En matière politique, il pose comme principe que l'éducation est la base de la politique pratique ; il affirme que l'Etat a le devoir de veiller à ce que les familles n'inculquent pas abusivement aux enfants des croyances incompatibles avec la justice dont il est le représentant, que l'Etat peut assumer, quand les familles n'en sont pas dignes, les charges de l'éducation. Mais comprenant à quelle conséquence extrême cette affirmation aboutirait en pratique, il admet immédiatement des restrictions. L'Etat chargé de l'éducation nationale, ne devrait pas professer l'erreur. Renouvier proteste contre les actes d'usurpation : c'en serait un, par exemple, que de « réclamer la communauté complète et sans réserve des enfants pour l'éducation, au détri-

(1) Les néo-individualistes se présentent comme les restaurateurs de l'individualisme, tel qu'il était conçu au XVIII^e siècle et tel que le comprenaient les démocrates aux environs de 1840. Leur doctrine est caractérisée par ce fait qu'ils admettent une très large intervention de l'Etat tant en matière économique qu'en matière politique.

ment du sentiment légitime de la famille et en négation de la part de responsabilité des parents » (1)

En matière économique, la pensée de Renouvier révèle la même incertitude. Quelle qu'en soit l'origine, la propriété individuelle doit être maintenue et respectée parce qu'elle est la meilleure sauvegarde de la liberté individuelle. Mais la liberté de chaque individu doit être également sauvegardée. « Il est donc essentiel de constituer à chaque agent une sphère de propriété pour la poursuite de sa fin personnelle fondamentale, le maintien de sa liberté » (2). Comment assurer à toute personne cette « sphère de propriété » ?

Ce ne sera pas par une organisation communiste, car le communisme est un régime de servage : il ne mettrait pas la société à l'abri de la pire des conséquences qui naissent actuellement du régime de l'appropriation individuelle : l'impuissance d'un grand nombre d'hommes à manifester leur liberté. Ce ne sera pas davantage par l'assistance, qui n'est qu'un palliatif insuffisant. Ce ne pourra être que par un ensemble de mesures qui limiteront les accumulations de la propriété et assureront à chacun les moyens d'acquérir une propriété. Les mesures dont il s'agit sont de deux sortes : mesures restrictives, mesures de garantie.

Les mesures restrictives ne peuvent consister en une législation agraire limitant l'appropriation du sol : c'est le capital qui doit être visé. L'impôt progressif apparaît comme un moyen à la fois rationnel et légitime pour mettre un obstacle infranchissable aux accumulations individuelles de la propriété. A peine toutefois Renouvier a-t-il indiqué l'impôt progressif comme un moyen théoriquement acceptable, qu'il le déclare inapplicable dans la pratique.

Les mesures de garantie sont d'abord le droit au travail

(1) *Science de la Morale*, t. I, p. 445.

(2) *Id.*, t. II, p. 44.

consacré et organisé par des stipulations nouvelles introduites dans le contrat du salaire et le contrat de louage. Ces stipulations doivent admettre le travailleur au partage du revenu net. En même temps toutefois qu'il légitime théoriquement le partage du revenu net, Renouvier se déclare très frappé des difficultés d'exécution ; aussi, insiste-t-il sur les tempéraments nécessaires, à tel point que le droit au travail finit par ressembler à un simple recours à l'assistance (1). L'établissement d'un système complet d'assurances constituerait une seconde mesure de garantie : par les assurances, les membres de la société peuvent mutuellement se faciliter la conquête et la jouissance de la liberté. Il ne faut pas espérer sans doute atteindre ainsi la justice intégrale ; on s'en rapprochera cependant.

Ainsi donc, hardie dans ses prémisses, la pensée de Renouvier révèle « la plus étrange hésitation... dès qu'il s'agit de déterminer les moyens » (2). Ce n'est pas chez lui qu'il faut chercher le programme pratique des réformes sociales de l'école démocratique.

Le trouvera-t-on davantage chez son disciple, M. H. Michel ? D'après celui-ci, la démocratie est « la condition indispensable du plein épanouissement de la personne humaine » (3). Quels moyens pourront assurer ce plein épanouissement ? Pas plus que M. Renouvier, M. Henry Michel ne les indique. « Le choix des moyens, dit-il, regarde l'homme d'Etat, l'économiste ». Du moins essaie-t-il d'exposer la théorie des fins de la démocratie, de déterminer quelles fins renferment ces mots de « complet épanouissement de la personne humaine ». Ces fins sont, d'après lui, la liberté, le respect absolu de la légalité, l'aspiration au progrès : il ne mentionne l'égalité que pour l'écarter :

(1) Cf. H. Michel, *L'idée de l'Etat*, p. 612.

(2) Id. p. 617.

(3) *Doctrines politiques de la Démocratie*, p. 42.

elle n'est pas une des fins de la démocratie. « La seule égalité que postule la démocratie est l'égalité toute abstraite et mathématique des unités sociales... L'égalité de fait n'est dans le programme d'aucune démocratie. La démocratie s'efforce de combiner l'institution sociale de telle sorte qu'il y ait moins d'inégalité au point de départ des destinées individuelles... » (1).

Ainsi, M. H. Michel distingue l'égalité de droit de l'égalité de fait : il accepte la première, il répudie la deuxième — du moins en tant qu'elle aurait pour but de passer « le niveau sur les têtes ou seulement sur les fortunes ». Mais qu'entend-il par l'égalité du point de départ ? Est-ce pourvoir tous les individus d'une même instruction ? Est-ce leur assurer à tous au départ un même capital, ce qui aboutirait en somme, à la suppression de l'héritage ? Il ne le dit pas. En un autre passage de sa brochure, il revient sur cette question et il écrit cette formule lapidaire : « Que tous possèdent » (2), sans davantage s'expliquer. Pour que tous possèdent, deux moyens seulement se présentent : le collectivisme ou le partageisme. M. H. Michel repousse le collectivisme. Reste le partageisme : sa formule signifie donc que tous doivent posséder une propriété individuelle (3). Et sans doute, il doit n'entendre point par là ce partageisme grossier qui consisterait, à intervalles réguliers et nécessairement très rapprochés, à distribuer toutes les terres entre tous les citoyens. Tout en condamnant cette sorte d'égalité qui nivèlerait les conditions et les fortunes, M. H. Michel est donc partisan de mesures législatives qui, sans chercher à réaliser complètement cette égalité, essaieraient cependant de maintenir un certain équilibre entre les fortunes privées, rogneraient les grosses fortunes de quelques-uns pour en constituer de petites à tous.

(1) *Doctrine politique de la Démocratie*, p. 48-49.

(2) *Id.* p. 59.

(3) Faguet, *Discussions politiques*, p. 380 et s.

Il semble, en fin de compte, qu'on puisse ainsi résumer la doctrine néo-individualiste : elle veut une instruction universelle et une certaine approximation des conditions ; elle ne demande point que tous aient une fortune égale, mais que tous aient quelque chose.

Cette conclusion est à peu près celle à laquelle aboutit l'autre fraction de l'école démocratique : l'école solidariste. Elle a pour chef reconnu M. Léon Bourgeois. Au dire de celui-ci, tous les hommes ont « une égale valeur sociale ». Il y a, entre tous les membres de l'association humaine « un caractère commun, identique, qui est proprement la qualité d'homme, c'est-à-dire d'être à la fois vivant, pensant et conscient ». Ayant une égale valeur sociale, les hommes sont en fait cependant inégaux entre eux. Ces inégalités sont de deux sortes : les unes tiennent à la nature humaine, et la loi ne peut rien pour les diminuer ; les autres tiennent au fait même de la société et c'est le devoir strict de celle-ci de les corriger.

M. Bourgeois prétend en effet qu'entre tous les membres d'une même société, il existe un quasi-contrat social. Sans admettre que la société ait pour origine le fait réel d'un contrat, il prétend que la solidarité qui unit tous les membres d'un même groupement les lie les uns aux autres en vertu d'un véritable quasi-contrat, dont les clauses ne peuvent être considérées comme valables, que si elles sont justes, c'est-à-dire que si on peut présumer que tous y adhèrent, d'un unanime consentement. Or, pour que ce contrat soit valable, pour que tous puissent valablement y consentir, il faut qu'aucun co-contractant ne se trouve, par suite de la précarité de sa condition, dans une dépendance absolue vis-à-vis des autres ; il faut que tous soient sensiblement de condition égale. Croit-on que ce quasi-contrat serait approuvé pour tous, qui assurerait à quelques-uns une supériorité de fait et ferait à la majorité une condition misérable et précaire ?

Aussi, sans aller jusqu'à tenter de réaliser le nivellement absolu des conditions, qui lui paraît impossible (1), tout en admettant qu'il existe des inégalités naturelles qu'il serait insensé de vouloir détruire et qui sont « hors du quasi-contrat social », le solidarisme aboutit à cette conclusion qu'il existe, par le fait de l'homme, des inégalités sociales qu'il est du devoir de la société de détruire. Pour que la solidarité soit juste et puisse présenter à la ratification des consciences l'ordre qu'elle établit, il importe qu'elle assure au moins, à chacun des membres de la société, ce minimum des conditions de vie sur lequel tous seraient tombés d'accord, s'ils avaient en effet débattu, en toute liberté et égalité, les clauses du contrat social. Assurer un minimum des conditions de vie : tel est le but que propose à la société le solidarisme.

Quels moyens doivent être employés pour atteindre ce but ? Quel est le programme de l'école ? Il s'est, avec le temps, considérablement modifié et élargi. Au début, M. Bourgeois pose en principe que tout n'est pas dit et qu'on n'est pas quitte du devoir social quand on a répété à l'infini : Liberté ! Liberté ! L'intervention de l'Etat est légitime. Mais les exemples d'interventions désirables sont rares : M. Bourgeois n'approuve expressément que les lois qui imposent certaines règles dans les contrats entre époux ou qui refusent toute sanction aux conventions dont la cause est immorale ou dans l'établissement desquelles ont apparu certaines causes d'inégalité trop manifestement intolérables. Progressivement le solidarisme a admis bien d'autres cas d'intervention : il a conçu une mutualisation des avantages et des risques sociaux, tout un vaste système d'assurances dans lequel les primes seraient payées par les associés heureux au profit des associés malheureux. Assurance d'abord contre le défaut de

(1) Bourgeois, *Solidarité*, p. 175.

culture des facultés intellectuelles : tout homme, affirme M. Bourgeois, doit avoir accès à l'ensemble des trésors intellectuels et moraux de l'humanité ; la seule cause d'arrêt, dans sa culture, ne peut être pour chacun des associés, que son incapacité naturelle ; c'est pourquoi, l'enseignement doit être gratuit à tous les degrés et l'individu doit posséder à tout âge des loisirs suffisants pour pouvoir compléter son éducation. — Assurance ensuite contre les incapacités naturelles : la société doit assurer la vie matérielle à tous ceux qui, enfants, infirmes, vieillards, ne peuvent travailler pour gagner leur vie. — Assurances enfin contre les risques sociaux, c'est-à-dire les risques que la nature et la civilisation font courir (maladie, accident, chômage involontaire).

Toutes ces assurances exigent un fonds social très riche. Comment l'Etat l'alimentera-t-il ? A l'aide d'abord de l'impôt progressif. L'usage que font les hommes et le profit qu'ils tirent de l'outillage national n'est pas proportionnel à leur fortune : il y a une progression dans le profit que nous tirons de cet outillage. Il faut, par suite, décharger de toute contribution ceux qui n'ont que le strict nécessaire et faire supporter aux autres une charge plus lourde par l'application d'une progression à déterminer. Cet impôt ne suffira pas : l'Etat devra constituer un nombre croissant d'industries en monopoles, et porter progressivement toutes sortes d'atteintes, dans l'intérêt des non propriétaires, au régime actuel de la propriété (1).

On le voit, tirées de principes différents, un peu plus poussées et précises que celles du néo-individualisme, les conclusions de l'école solidariste sont sensiblement les mêmes ; il faut assurer à tous les hommes l'égalité du point de départ, établir entre eux une certaine égalité de fait, leur garantir au moins le minimum de

(1) Cf. Bouglé, *Le Solidarisme*, p. 243.

richesse indispensable pour vivre indépendants. Ces conclusions diffèrent-elles beaucoup de celles de l'école socialiste contemporaine ?

Le socialisme, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, a subi au point de vue égalitaire une évolution inverse de celle de l'école démocratique : tandis que celle-ci, partie de l'égalité politique, aboutissait à une certaine approximation de conditions, le socialisme, qui, au début, demandait une égalité de fait absolue, se contente maintenant d'une moindre inégalité et rejette toute conception qui conduirait à une rigoureuse égalité de fait.

Le socialisme dit scientifique, le collectivisme proprement dit, celui de Karl Marx et d'Engels, réclame l'égalité des conditions. J. Guesde, l'introducteur en France de la doctrine marxiste, dit que le socialisme veut l'égalité, « l'égalité positive des faits, et non l'égalité fictive et mathématique des codes. » Comment le collectivisme pourra-t-il établir en fait l'égalité qu'il vise ? On sait qu'il repose tout entier sur l'appropriation collective du sol et des instruments de travail ; seuls, pourront faire l'objet de propriété privée les objets de consommation ; la question est donc de savoir d'après quelles règles seront répartis ces objets.

L'argent monnayé ayant disparu, les individus, tous fonctionnaires publics, recevront en échange de leur travail, des bons de consommation à l'aide desquels ils pourront se faire délivrer dans les magasins nationaux, les denrées et objets dont ils auront besoin. Mais quelle quantité de bons recevront-ils ? Tout le monde aura-t-il droit à la même quantité de bons, en d'autres termes, à un salaire égal ? Non, les salaires ne seront pas égaux. En régime collectiviste, les objets n'ont d'autre valeur que le travail incorporé, non point le travail réel, car alors la valeur d'un objet varierait suivant la force, l'habileté, l'application de l'ouvrier,

mais le travail socialement nécessaire, c'est-à-dire « le travail qui, d'après l'état donné de la technique sociale, doit être employé en moyenne à l'achèvement du produit nécessaire à la satisfaction de tout le besoin social. » (1) Contre la remise de l'objet qu'il aura fabriqué, l'ouvrier recevra un bon de consommation représentant la valeur exacte de cet objet, c'est-à-dire correspondant au temps de travail socialement nécessaire à sa fabrication. En d'autres termes, le travailleur recevra le produit intégral de son travail, puisque le bon qui lui sera remis aura la même valeur exactement que le produit ouvré. Il lui sera donc remis une quantité de bons proportionnelle au temps de travail nécessaire en moyenne à l'achèvement du produit. Le collectivisme marxiste conduit à cette formule d'égalité : « A chacun suivant son temps de travail. »

Les critiques qu'on peut adresser à cette formule n'ont pas échappé à certains collectivistes, qui, pour y obvier, ont élaboré un programme tenant davantage compte de la nécessité où se trouve la société de rémunérer les gens suivant leurs œuvres.

Menger reconnaît que même dans l'état socialiste, l'égalité économique est impossible. Des causes de plusieurs sortes l'empêcheront toujours de se réaliser : d'abord, l'antagonisme des dirigeants et des dirigés, les premiers ayant toujours utilisé leur puissance pour s'assurer une condition économique supérieure ; ensuite, la différence d'éducation et de savoir, la supériorité intellectuelle devant nécessairement conduire à une situation économique privilégiée ; puis, la différence existant, au point de vue de la qualité et de la quantité, dans le travail des différents citoyens, différence conduisant forcément à une certaine proportionalité entre le travail et le salaire. Menger affirme que dans l'état populaire du travail, il y aura une

(1) Schœffle, *Quintessence du socialisme*, p. 72.

hiérarchie très fortement organisée et qu'on tiendra compte de la qualité et de la quantité de travail effectué. Les objets de consommation seront distribués aux individus en quantités inégales, suivant leur rang dans l'Etat et selon les services qu'ils auront rendus (1).

De même, M. Sarraute n'hésite pas à reconnaître que si, pour intéresser les producteurs à leur besogne, il faut, dans l'Etat socialiste, provisoirement s'adresser à des motifs intéressés, la société sera dans l'obligation d'user de la fonction publique, de restaurer le droit et la propriété, d'assurer la transmission héréditaire (2).

« Tous les hommes naissent libres et inégaux, écrit enfin Grant Allen... Le but du socialisme est de maintenir cette inégalité et d'en tirer le meilleur parti possible » (3).

Finalement la formule du néo-collectivisme, du collectivisme mitigé est celle-ci : « A chacun selon les résultats de son travail. » Cela aboutit (si l'on se rappelle qu'en régime collectiviste, la propriété privée n'existe pas et que tous les travailleurs sont rémunérés proportionnellement à leurs services) à cette autre formule : « Egalité de tous du seul point de départ. »

On le voit : néo-individualisme et néo-collectivisme admettent des conclusions presque semblables : le premier conserve d'une façon générale le système d'après lequel sont actuellement réparties les richesses, mais il demande que cette répartition soit corrigée par l'Etat dans le sens d'une plus grande égalisation des fortunes, un certain minimum de biens devant être assuré à tous. Le deuxième repousse le système actuel de répartition et en propose un autre, d'après lequel les objets de consommation, seuls désormais susceptibles d'appropriation privée, seraient répartis propor-

(1) A. Menger, *L'Etat socialiste*. I, chap. 2.

(2) Sarraute, *Socialisme d'opposition, socialisme de gouvernement et lutte de classes*, p. 96.

(3) Cité par Bouglé, *Le Solidarisme*, p. 141.

tionnellement aux services rendus. Ces deux écoles repoussent l'égalité de fait complète, elles s'efforcent seulement de réaliser une moindre inégalité des conditions.

III

Cette amélioration de la répartition des richesses, si généralement demandée, a-t-elle été tentée par la loi ? Ce minimum des conditions nécessaires à l'existence, que réclament à la fois l'école néo-individualiste, l'école solidariste, les écoles socialistes, a-t-il été assuré à chaque individu ?

Les applications juridiques contemporaines du principe d'égalité peuvent être divisées en trois groupes, suivant qu'elles ont trait à la législation militaire, à la législation fiscale, à la législation sociale.

En matière militaire, c'est une égalité véritablement mathématique qui a été graduellement réalisée. Au début de la période envisagée ici, l'inégalité est aussi profonde que possible ; quoique l'abolition du remplacement et de la substitution ait été réclamée par tout le parti démocratique sous la monarchie de juillet, la loi du 26 avril 1855 maintient ces institutions, mais sous une forme déguisée : c'est l'Etat qui se fait agent de remplacement. Tout individu peut s'exonérer du service militaire, moyennant le versement d'une certaine somme dans les caisses du Trésor. Jamais, depuis la Convention, on ne s'est tant éloigné du service personnel. La loi du 1^{er} février 1868 supprime l'exonération et rétablit le remplacement et la substitution ; cependant, les jeunes gens remplacés ne sont pas totalement exempts du service militaire, ils sont astreints aux obligations de la garde mobile, qui consistent en des exercices annuels. En réaction contre

le remplacement, la loi du 27 juillet 1872 pose en principe que tout Français doit le service personnel de 20 à 40 ans. La rigueur de ce principe est atténuée par de très nombreuses exceptions : la loi admet des exemptions totales (séminaristes, instituteurs, soutiens légaux et effectifs de famille) et des exemptions partielles ; les jeunes gens munis d'un certain degré d'instruction et qui consentent à payer 1,500 fr. sont admis à contracter un engagement conditionnel d'un an. Ces dérogations au principe de la personnalité disparaissent en 1889 ; la loi du 15 juillet supprime toutes les dispenses totales du service actif ; elle admet cependant qu'un certain nombre de diplômés et de soutiens de familles soient renvoyés dans leurs foyers après un an de service. La loi du 15 mars 1905 réalise enfin complètement la conception égalitaire du législateur : tous les jeunes gens, à moins d'impossibilité physique absolue, font uniformément et personnellement deux ans de service actif, sans aucune distinction ni dispense.

Cette même conception s'est manifestée dans nombre de lois fiscales élaborées par la troisième République. Une double tendance y domine.

D'abord le dégrèvement des petits contribuables. Dans ce sens, on peut citer la loi du 21 juillet 1897, qui accorde sur la part de l'Etat, une remise qui varie de la totalité au quart de la contribution foncière, aux cultivateurs qui en font la demande, dont la contribution foncière est inférieure à 25 francs et dont la contribution personnelle-mobilière ne dépasse pas 20 francs. On peut mentionner, de même, la loi du 31 décembre 1900 qui autorise la ville de Paris à considérer comme non imposables à la contribution personnelle-mobilière les citoyens dont le loyer réel est inférieur à 500 francs et à déterminer le loyer matriciel devant servir de base à la contribution mobilière en déduisant du loyer réel d'habitation une somme uniforme qui ne peut excéder

375 francs ; la loi de finances du 13 juillet 1903 aux termes de laquelle dans les chefs-lieux de département et dans les communes de plus de 5,000 habitants, le loyer matriciel peut être déterminé en déduisant de la valeur locative une somme constante à titre de minimum de loyer ; la loi de finances du 20 juillet 1904 qui autorise les Conseils municipaux à augmenter cette constante de 1/10 par personne à la charge du contribuable.

Parallèlement à ce mouvement de dégrèvement des petits contribuables, s'en est produit un autre qui tend au contraire à surimposer les gros contribuables. La loi du 25 février 1901 a décidé que les droits de mutation par décès varieraient suivant les degrés de parenté et suivant le montant de la succession, le pourcentage du droit étant d'autant plus important que la succession recueillie est plus forte. Les tarifs de la loi de 1901 ont été augmentés par la loi du 30 mars 1902, art. 10. De même, les lois du 17 juillet 1889, 28 avril 1893, 19 avril 1905 ont réglementé la patente des grands magasins de manière à la rendre très fortement progressive.

Enfin toute une législation sociale a été créée par la Troisième République, qui a eu pour objet d'assurer les indigents contre les risques divers auxquels ils sont exposés et contre lesquels ils se trouvent, faute de capitaux, sans défense, — de leur permettre aussi de débattre, sans être obligés de subir les conditions des patrons, les clauses du contrat de travail.

C'est ainsi que les cas dans lesquels l'Assistance publique intervient et distribue des secours se sont considérablement augmentés : la société vient en aide à tous ceux qui sont hors d'état de lutter par suite de l'âge, de la maladie, de la misère. Relativement à l'âge, le législateur s'est préoccupé à la fois de l'enfance et de la vieillesse. Pour l'enfance, il a voté les lois du 7 juillet 1874 relativement à la protection des enfants

employés dans les professions ambulantes, du 23 décembre 1874 relative à la protection des enfants du premier âge, la loi surtout du 28 Juin 1904 qui dispose que des secours seront accordés aux mères pauvres pour garder et nourrir leurs enfants, qui organise la tutelle des enfants recueillis par l'Assistance publique, réglemente leur placement et leur instruction. — Aux vieillards, la loi du 14 Juillet 1905 assure, quand ils sont privés de ressources et âgés de plus de 70 ans, l'allocation de secours mensuels, dont le taux peut varier suivant le coût de la vie dans la commune où ils ont leur domicile de secours, mais qui doit toujours être suffisant pour assurer la subsistance. La maladie est également secourue : elle donne lieu à deux sortes d'assistance : l'hospitalisation et l'assistance à domicile, qui ont été réunies et rendues toutes deux obligatoires par la loi du 15 Juillet 1893. Quant à l'indigence, elle est secourue par le bureau de bienfaisance.

La loi protège autant l'ouvrier quand il travaille que quand il est sans travail : elle interdit au patron de l'occuper dans des locaux antihygiéniques, ou à des travaux particulièrement dangereux (1), elle fixe la durée maxima de la journée de travail (2), elle assure à tous les salariés un jour de repos par semaine (3), elle garantit aux ouvriers et employés, victimes d'un accident de travail, même en l'absence de toute faute de la part du patron, une indemnité ou une pension (4).

Le législateur enfin assure une retraite aux ouvriers. Certaines catégories de salariés ont seules d'abord eu un droit ferme à une pension de retraite : les mineurs, les marins, les ouvriers et employés de compagnies

(1) L. 12 Juillet 1893, mod. L. 11 Juillet 1903.

(2) L. 2 Novembre 1892, modif. L. 30 Mars 1900 ; L. 30 Juin 1905 ; L. 17 Avril 1907.

(3) L. 13 Juillet 1906.

(4) LL. 9 Avril 1898, 12 Avril 1906.

de chemins de fer, les fonctionnaires et la plus grande partie des ouvriers de l'Etat. Mais le 5 avril 1910 une loi a été votée qui accorde une pension de retraite à tous les salariés.

Pour être les plus notables, ces mesures ne sont pas les seules par lesquelles se manifeste l'idée égalitaire. On peut citer encore cet ensemble de dispositions qui tendent à assimiler la femme à l'homme : la femme est électeur aux chambres de commerce, aux tribunaux de commerce, aux conseils de prudhommes, aux conseils du travail ; elle est éligible aux conseils de prudhommes et aux conseils de travail ; — ou bien ces dispositions émanées du gouvernement qui suppriment dans beaucoup des ateliers de l'Etat le travail payé à la tâche pour le remplacer par le travail payé à la journée ; — ou bien cette loi du 2 Juillet 1890 qui supprime le livret ouvrier. On pourrait mentionner encore cette décision émanée du Garde des Sceaux qui admet les ouvriers à siéger dans le jury de la Cour d'assises. On pourrait citer enfin cette loi du 14 mars 1908 qui institue le suffrage universel des patentés pour l'électorat des chambres de commerce.

De cet ensemble de mesures, dont quelques-unes peuvent sembler au premier abord n'avoir qu'un lointain rapport avec l'égalitarisme, il est permis de dégager la conception de l'idée égalitaire qui domine actuellement dans notre droit : c'est celle de l'égalité mathématique : enseignement primaire universel, suppression du livret ouvrier, tendance générale à supprimer le travail à la tâche, uniformité du service militaire, dans la durée de ce service et dans les conditions dans lesquelles il est accompli, universalisation du suffrage électoral aux chambres de commerce, toutes mesures qui dénotent chez le législateur l'intention d'oublier les différences qui peuvent exister entre les individus, de négliger les

capacités et le mérite individuels, les situations particulières et de traiter uniformément tous les citoyens. Peu à peu, se manifeste l'opinion chez le législateur que tout individu est apte à tout dès qu'il est électeur, et que tous les électeurs se valent. Mais on aperçoit aussi une certaine tendance à se servir de l'impôt comme d'un instrument d'égalisation des fortunes ; dans beaucoup de mesures récentes, l'intention se marque d'améliorer la condition des classes pauvres à l'aide de ressources fournies par les classes aisées, non seulement d'assurer l'existence de l'indigent, mais de lui procurer un certain bien-être, d'aboutir enfin à une certaine égalisation des conditions.

IV

Constamment invoqué, presque unanimement admis, sans cesse appliqué, le principe d'égalité n'a jamais été formulé d'une façon précise dans aucune de nos lois. Le législateur depuis 1789 l'a toujours considéré comme intangible, l'a entouré d'un tel respect qu'il suffit, pour qu'une réforme s'impose à lui, qu'elle se réclame de l'idée d'égalité ; — et cependant il n'a jamais défini cette idée. Encore aujourd'hui, après cent ans, le seul texte qui formule le principe égalitaire est la Déclaration des droits de 1789.

Or, on se rappelle combien vagues sont les termes dont s'est servi cette Déclaration relativement au principe d'égalité ; on se souvient de combien d'interprétations contradictoires elle a été l'objet et quelles conséquences opposées en ont tirées les écrivains les plus divers. De nos jours encore, toute réforme présentée au nom de l'idée égalitaire (et il en est ainsi de presque toute les réformes) rencontre des adversaires qui l'attaquent au nom de cette même idée. En matière fiscale, par exemple, partisans et

ennemis de la progressivité invoquent tour à tour le principe égalitaire et soutiennent à tour de rôle avec d'excellents arguments que la solution admise par eux est seule conforme aux principes de la Déclaration des droits de 1789.

Quelque imprécis cependant que soient les termes dans lesquels est formulé le principe égalitaire, il peut se rencontrer des dispositions législatives, des mesures administratives qui, sans doute possible, y soient opposées ; il peut arriver que le législateur ou le gouvernement l'interprètent de façon évidemment erronée. Une loi qui rétablirait une classe juridiquement privilégiée, une loi, un décret, qui priveraient certains citoyens de l'exercice d'une liberté seraient incontestablement, de quelque façon qu'on entende la formule de 1789, contraire au principe égalitaire. Quelle serait la valeur juridique d'une telle loi, d'un tel décret ?

Envisageons d'abord l'hypothèse d'une loi qui violerait le principe d'égalité. Cette loi serait-elle inconstitutionnelle ? Deux opinions sur ce point se sont fait jour.

L'une généralement admise, considère les Déclarations de droits, notamment celles de 1789, comme des déclarations de principe, faites par un législateur philosophe, sans valeur législative positive. Au dire de M. Esmein, notamment, quand l'Assemblée de 1789 décida de voter une Déclaration des droits, elle était dominée par la croyance en la puissance propre des vérités évidentes qu'elle allait proclamer ; mais elle sentait aussi que la Revolution qui s'accomplissait en France, ouvrait une ère nouvelle dans l'histoire des sociétés. C'était en quelque sorte la proclamation d'un nouvel évangile et l'Assemblée qui inaugurerait cette phase nouvelle dans les destinées de l'humanité devait formuler en termes solennels le nouveau *Credo* politique (1).

(1) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel* p. 460.

Seules les garanties des droits étaient de véritables lois constitutionnelles positives, obligatoires pour le législateur ordinaire. Mais la Constitution de 1875 ne contient ni garanties des droits, ni rappel des principes de 1789. Les pouvoirs du législateur actuellement ne sont donc pas limités et une loi portant une atteinte directe aux droits de l'individu ne serait point une loi inconstitutionnelle. Dans cette opinion, par suite, le principe d'égalité ne peut être considéré que comme une affirmation dogmatique, dénuée de valeur législative positive. Il est loisible au législateur de l'interpréter comme il veut, de l'appliquer dans le sens qui lui plaît, de le violer même.

Dans une autre opinion, au contraire, les Déclarations des droits ne sont pas de simples formules dogmatiques ou de simples énoncés théoriques ; ce sont « de véritables lois positives, obligeant non seulement le législateur ordinaire, mais même le législateur constituant » (1). Et cela est surtout vrai de la Déclaration de 1789. Dans la pensée des constituants, la Déclaration était le pacte social de la société qui allait naître de la Révolution : elle était le « contrat universel », supérieur à toutes les lois, applicable à tous les gouvernements. Par suite, le législateur, même en l'absence d'une disposition constitutionnelle garantissant l'exercice d'une liberté inscrite dans une Déclaration des droits, même en l'absence, dans la constitution, d'une référence à la Déclaration de 1789, est lié par cette Déclaration et il lui est interdit de la violer, sous peine de faire une loi contraire au droit.

A cette doctrine, on objecte généralement qu'en admettant que la Déclaration des droits de 1789 ait eu force législative positive au moment où elle a été faite, elle était partie intégrante de la Constitution de 1791, et qu'elle a

(1) Duguit. *Droit Constitutionnel* p. 486.

perdu toute force légale du moment où le régime politique que cette Constitution établissait a été renversé. Surtout, dit-on, si l'on peut soutenir que les dispositions d'une constitution, qui ne sont pas purement politiques, mais qui ont une portée générale et peuvent s'appliquer indépendamment de la forme du gouvernement établi par la Constitution continuent à s'appliquer même après la chute du gouvernement, on doit au moins reconnaître qu'elles ne valent que comme lois ordinaires pouvant toujours être abrogées ou modifiées par le législateur ordinaire. Tel fut le cas, notamment, de l'article 75 de la Constitution de l'An VIII appliqué comme loi ordinaire jusqu'à son abrogation par le décret du 19 septembre 1870, ou encore de l'article 5 de la Constitution de 1848, abolissant la peine de mort en matière politique, toujours appliqué, mais seulement comme une loi ordinaire. Donc, si les dispositions de la Déclaration des droits de 1789, partie intégrante de la Constitution de 1791, ont eu, en 1789, force de loi fondamentale, si aujourd'hui elles ont encore force législative, elles ne sont que des lois ordinaires, qui ne lient point le législateur.

Les partisans du caractère obligatoire de la Déclaration des droits répondent à ces objections en affirmant que cette Déclaration ne faisait point partie, à proprement parler, de la Constitution de 1791. Sans doute, disent-ils, les dispositions des constitutions antérieures, ayant une portée générale et considérées comme encore en vigueur, n'ont que force de lois ordinaires. Mais la Déclaration des droits a été votée séparément et définitivement en 1789, elle n'a pas été incorporée dans la Constitution, elle a été placée en tête de cette Constitution. Le 4 août 1789, l'Assemblée décréta à la presque unanimité, que « la Constitution sera précédée d'une Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen ». On considérerait si bien qu'elle était distincte de la Constitution qu'au moment de la révision générale de celle-ci, l'Assemblée évita de faire aucun

changement à la Déclaration qui, suivant la déclaration de Thouret, rapporteur, « a acquis... un caractère sacré et religieux... est devenu, depuis deux ans, le symbole de tous les Français ».

Ainsi donc, les principes contenus dans cette Déclaration sont de véritables lois positives que le législateur ne peut ni abroger, ni modifier, ni violer. Spécialement, « le principe d'égalité est une règle de notre droit public positif s'imposant au législateur et toute loi qui le violerait serait une loi inconstitutionnelle » (1).

Mais, même dans cette opinion, le législateur ne se trouve pas, en pratique, tenu à un plus grand respect du principe égalitaire; s'il viole ce principe il fera une loi inconstitutionnelle, soit. En France du moins, une telle loi aura la même force obligatoire, produira les mêmes effets qu'une loi constitutionnelle : aucune autorité constituée n'a qualité pour imposer au législateur le respect de la Constitution et pour annuler les lois inconstitutionnelles. On admet généralement qu'aucun tribunal n'a compétence pour apprécier la constitutionnalité des lois, qu'aucun tribunal ne peut refuser d'appliquer les lois qui lui paraîtraient inconstitutionnelles (2). Inconstitutionnelle ou non, la loi qui violerait le principe d'égalité aurait en pratique la même force que toute autre loi : le principe d'égalité ne s'impose pas, en fait, au respect du législateur.

En est-il de même en ce qui concerne le gouvernement? Le gouvernement, l'administration pourraient-ils édicter des dispositions, prendre des mesures, qui seraient contraires au principe d'égalité ? Les

(1) Duguit, Op. cit. p. 488, 489, 495.

(2) En sens contraire, cf. Beauregard, *Monde Economique*, 17 novembre 1894, p. 505 ; Jèze, *Du contrôle des délibérations des assemblées délibérantes*. *Revue générale d'Administration*, 1895, I, p. 411.

particuliers, dans ce cas, n'auraient-ils point de recours pour faire tomber ces dispositions, faire annuler ces mesures ?

Les principes contenus dans les Déclarations des droits, même si l'on considère celles-ci comme de véritables lois positives, sont dénués de sanctions juridiques. Les Déclarations des droits ne constituent pas, en effet, une détermination suffisante du droit, par cela seul qu'elles le présentent d'une façon absolue. La question peut être discutée pour les constitutions, elle ne peut pas l'être pour les Déclarations : les règles posées par ces dernières sont trop imprécises, trop vagues pour qu'on puisse les considérer comme impératives à l'égard du pouvoir exécutif et des tribunaux : ainsi, lorsque la Déclaration des droits de 1789 proclame la propriété privée « un droit inviolable et sacré », il est clair qu'elle ne le détermine pas suffisamment et qu'il ne l'a été que par le Code civil et les innombrables lois qui lui ont apporté des restrictions (1).

De même en est-il pour le principe d'égalité : Il ne pourrait être considéré comme une règle de droit suffisamment déterminée que s'il était organisé par un texte général, loi constitutionnelle ou loi ordinaire. Or, un tel texte n'existe pas, le principe d'égalité n'a pas de loi organique générale : il n'y a, dans notre droit, relativement à ce principe, que des textes épars sur tel ou tel point précis, à propos desquels la question égalitaire se pose. L'égalité a été organisée notamment en matière fiscale, en matière politique, en matière de liberté religieuse, en matière d'assistance publique. Il est évident que si, dans ces matières, le pouvoir exécutif édictait des mesures contraires aux prescriptions égalitaires qu'elles contiennent, ces mesures seraient illégales et pourraient être déférées aux tribunaux.

(1) Hauriou, *Droit administratif*, p. 319.

En matière religieuse, spécialement, il faut reconnaître que depuis une trentaine d'années, toute une série de lois ont règlementé la liberté de conscience, l'ont « organisée » ; que, principalement depuis la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, cette liberté est, pour employer la terminologie individualiste de nos textes, un véritable droit individuel, qu'elle est devenue un de ces « droits acquis », sur lequel peut se baser un recours pour violation de la loi. Toute décision, par suite, qui assurerait aux adeptes de tel culte une situation juridique privilégiée par rapport aux adeptes des autres cultes, toute décision, par exemple, qui refuserait aux ministres d'un culte, parce que tels, l'autorisation de se présenter à un concours, serait, sans nul doute, illégale et devrait être annulée par le Conseil d'Etat.

Mais il existe beaucoup d'autres cas sur lesquels le Parlement n'a pas légiféré et qui sont uniquement soumis aux décisions du gouvernement ou de l'administration. L'article 6 de la Déclaration des droits spécifie que tous les citoyens sont également admissibles aux emplois publics, et que ceux-ci ne peuvent être attribués que suivant les talents et les vertus des candidats ; ce principe a été uniquement mis en œuvre par les décrets qui déterminent quelles conditions sont exigées à l'entrée de telle ou telle carrière publique. Or, tous ou presque tous ces décrets laissent un très large pouvoir d'appréciation à l'agent chargé de la nomination ; la plupart spécifient que le candidat, pour être admis à concourir, ne doit pas seulement remplir les conditions qu'ils énumèrent : ils exigent aussi qu'il ait obtenu l'agrément de l'agent, celui-ci étant maître de refuser son agrément et d'exclure ainsi quiconque du concours (1) ; quelques

(1) Agrégation des facultés. (Statut du 16 Nov. 1874). Agrégation de l'Enseignement secondaire des jeunes filles. (Arrêté ministériel du 5 Janv. 1884). Auditorat au Cons. d'Etat. (Décret du 30 Mars 1897) etc...

autres prévoient que la liste des candidats déclarés aptes par le jury n'est qu'une liste de présentation sur laquelle le gouvernement a le droit de prendre les candidats qu'il veut, dans l'ordre qu'il veut. De même, aucun entrepreneur ne peut prendre part à une adjudication publique que s'il a été agréé par l'administration, et l'adjudication n'est définitive que si elle a été approuvée par l'autorité compétente. On pourrait encore citer un grand nombre de cas dans lesquels l'exercice d'un droit ou la participation à un avantage est subordonné à une décision générale ou individuelle du pouvoir exécutif.

Est-ce à dire cependant que l'administration pourra à sa guise violer le principe d'égalité et discrétionnairement exclure des emplois publics ou des entreprises de travaux publics, ou priver de l'exercice de certains droits telle ou telle catégorie de citoyens ? Loin de là. Certes, ce n'est pas en se basant uniquement sur les articles de la Déclaration des droits relatifs à l'égalité, que les citoyens dont les droits seront violés ou les intérêts lésés par une décision anti-égalitaire pourront en obtenir l'annulation. Mais la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat leur fournit un moyen d'arriver parfois à ce résultat.

Actuellement, en effet, cette jurisprudence considère qu'il n'existe plus de pouvoir arbitraire dans notre droit public. Quelle que soit l'autorité dont un agent se trouve investi, il n'a le droit d'user de cette autorité que dans l'intérêt public ; il ne peut exercer son pouvoir que pour atteindre le but en vue duquel il lui a été confié. Spécialement, quand il s'agit de la nomination d'un fonctionnaire, aucune autre considération ne peut dicter son choix à l'agent chargé de procéder à cette nomination que celle des garanties qu'offre le candidat de bien remplir les fonctions dont il s'agit. (1) C'est la théorie dite du détournement de pouvoir : en s'appuyant

(1) Jèze, *Revue du droit public*, 1904, p. 519 et suiv.

sur cette théorie, il est assez souvent possible aux particuliers d'obtenir de l'administration qu'elle respecte le principe d'égalité.

Deux hypothèses doivent être distinguées : la décision qui viole le principe d'égalité est motivée ou elle ne l'est pas.

Si elle n'est pas motivée, aucun recours n'est possible. Quand l'agent ne donne aucune raison de son acte, le Conseil d'Etat doit supposer qu'il n'a agi que déterminé par des motifs légaux.

Si la décision est motivée, tous les motifs invoqués par l'agent ne sont pas également susceptibles de légitimer son acte.

Prenons l'exemple du concours. L'agent ne peut certainement pas évincer un candidat en alléguant injustement qu'il ne remplit pas les conditions de capacité exigées par le règlement. Il ne peut ni exclure un candidat qui remplirait les conditions exigées, ni admettre un candidat qui ne les remplirait pas sans commettre un excès de pouvoir incontestable. Sur ce point son pouvoir est strictement limité et il ne lui est point possible de violer l'égalité au profit ou au détriment de quelques concurrents.

Son pouvoir est plus grand quand il s'agit de la moralité. Il n'est d'ailleurs pas toujours discrétionnaire ; dans certains cas les textes disent que lorsque un individu aura subi telle condamnation, il ne pourra pas être admis : ici l'agent a les mains liées. Mais dans la plupart des cas, la question de moralité est laissée à l'appréciation souveraine de l'agent : c'est là une question de fait qui d'après la jurisprudence n'est pas du domaine de la juridiction contentieuse. (1) Ainsi l'agent peut en se basant sur le défaut de moralité exclure qui lui déplait d'un concours.

L'agent pourrait-il exclure un candidat ou un entre-

(1) C. d'Et. 5 juillet 1851, Rouget.

preneur en se basant sur les opinions politiques qu'il professe? La question n'est point douteuse en ce qui concerne l'entrepreneur: les travaux ou les fournitures doivent être adjugés à celui qui se contente du prix minimum: l'adjudication a précisément pour unique raison d'être d'assurer l'exécution de cette règle; l'agent qui refuserait d'admettre un entrepreneur à une adjudication ou qui refuserait d'approuver une adjudication pour des motifs politiques commettrait certainement un détournement de pouvoir et sa décision serait annulée par le Conseil d'Etat (1). La solution doit-elle être la même d'après la jurisprudence actuelle en ce qui concerne le candidat à une fonction publique? Cette question ne s'est point présentée devant le Conseil d'Etat. Il est probable cependant qu'un recours formé contre une décision d'exclusion basée sur les opinions politiques du candidat serait rejeté; car c'est ici essentiellement une question d'appréciation et peut-être est-ce principalement pour permettre à l'agent d'exercer un contrôle sur les opinions politiques des futurs fonctionnaires qu'un si large pouvoir d'appréciation lui a été confié.

On voit quelle est, dans notre législation actuelle, la valeur juridique du principe d'égalité. Ce n'est pas seulement un dogme vague et indéterminé, une formule à significations multiples et imprécises, d'où il est loisible à quiconque de tirer les conclusions qu'il veut; c'est aussi une règle le plus souvent dénuée de sanction juridique. Qu'il soit ou non une loi positive, qu'il ait ou non force obligatoire, qu'il s'impose ou non théoriquement au législateur, rien, en pratique, n'oblige celui-ci à le respecter. Quant à l'Administration, si elle

(1) C. d'Et. 4 août 1905, Lespinasse.

est parfois tenue, de par la jurisprudence, à peine de nullité de ses actes, de le respecter, il lui est souvent facile de le violer impunément. Imprécis et exclusivement théorique, tel est le double caractère du principe égalitaire dans le droit français actuel.

DEUXIÈME PARTIE

Analyse critique du Principe d'Égalité

CHAPITRE I

LE FONDEMENT ET LES LIMITES DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ

I. Impuissance de la doctrine individualiste à fonder en droit et à limiter le principe de l'Égalité : l'Égalité mathématique. — II. Doctrine de l'Interdépendance sociale. — III. Doctrine de l'Interdépendance sociale (*suite*). — IV. L'Égalité proportionnelle.

Le principe d'égalité a joué dans notre droit, précisément peut-être à cause de son imprécision et de son caractère exclusivement théorique, un rôle considérable. Il faut maintenant se demander quelle est la valeur sociale de ce principe, quelle formule précise peut en être donnée, à quelles modalités les applications qui peuvent en être faites, doivent être soumises. La réponse à ces diverses questions dépend du fondement philosophique que l'on attribue au principe égalitaire. C'est ce fondement qu'il convient maintenant de rechercher.

I

On vient de décrire l'évolution, dans notre droit, du principe d'égalité. On a vu de quelle merveilleuse activité juridique il est doué. Progressivement il a

envahi toutes les branches de notre législation ; il a été le principe le plus actif de notre droit depuis la Révolution.

La base sur laquelle s'est édifiée toute cette législation égalitaire est la doctrine individualiste. C'est sur elle que les législateurs révolutionnaires ont bâti la société nouvelle. C'est à elle qu'ils ont emprunté leurs Déclarations des droits et leur dogme de l'égalité. Nos Codes ont tous adopté les maximes et le langage même de l'individualisme. Au cours du xix^e siècle, toutes les applications de l'égalitarisme et notamment l'établissement du suffrage universel, ont été tirées de la doctrine individualiste. Sous Louis-Philippe, les apôtres du suffrage universel, tous les démocrates, étaient de purs individualistes, pour qui la Révolution était un culte et qui se proclamaient hautement les continuateurs directs de leurs ancêtres révolutionnaires. Aujourd'hui encore la plupart des réformateurs, quelle que soit la nuance politique à laquelle ils appartiennent et même les socialistes se réclament de la Révolution et cherchent dans son histoire des précédents favorables à leurs idées. Le développement et les progrès si considérables du principe égalitaire apparaissent donc bien comme tout entiers fondés sur la doctrine individualiste du xviii^e siècle et de la Révolution.

Cette doctrine fournit-elle au principe égalitaire une base juridique ? Peut-elle être acceptée comme un fondement rationnel de ce principe ? Il ne le semble pas.

En lui-même d'abord, l'individualisme se présente comme un corps d'affirmations à *priori*, comme une doctrine hypothétique. Certes, on ne nie pas qu'il n'ait rendu de très grands services et qu'il ne procède d'une très noble conception de la dignité humaine. C'est lui qui le premier a nettement posé en principe que la toute-puissance de l'Etat a des bornes ; qu'il est un domaine réservé à l'activité individuelle sur lequel il n'est pas

permis à l'Etat d'empiéter. Mais il ne repose sur rien de réel.

Dans sa première forme, il est basé sur l'hypothèse du contrat social : l'homme naturel, c'est-à-dire pris comme être isolé, séparé des autres hommes, est investi de certains droits inaliénables et imprescriptibles dont il a le libre et complet exercice. Quand une société humaine se fonde, il intervient entre les membres de cette société un contrat par lequel ils conviennent d'abandonner une partie de leurs droits et de se garantir réciproquement l'exercice de l'autre partie. Les clauses de ce contrat ne peuvent être qu'égales pour tous ; chacun abandonne une égale partie de ses droits et en conserve une égale partie ; tous les hommes ont des droits égaux. Cette hypothèse du Contrat social a dû être abandonnée et elle l'est aujourd'hui par les individualistes eux-mêmes. « Pour que l'homme ait fait un contrat avec d'autres hommes et un contrat obligatoire, il faut qu'il ait eu l'idée du contrat et l'idée de pouvoir limiter son indépendance par un contrat conclu avec d'autres hommes ; or cette idée il n'a pu l'avoir que parce qu'il était en rapport avec d'autres hommes. Mais, s'il était en rapport avec d'autres hommes, quelques lâches que fussent ces rapports, ils formaient un lien social et les hommes n'ont pu penser à faire un contrat qu'au moment où ils vivaient déjà en société » (1).

L'hypothèse du contrat social abandonnée, sur quoi repose donc actuellement la doctrine individualiste ? Sur ceci, que l'homme, par cela seul qu'il est homme, est investi de certaines prérogatives qui s'imposent au respect de tous, des autres hommes comme de l'Etat. Ces droits lui appartiennent à cause simplement de ce fait qu'il est homme, « à cause de l'éminente dignité de la personne humaine ». A cette affirmation, deux objec-

(1) Duguit, *Droit Constitutionnel*, p. 8.

tions doivent être faites. L'homme n'est pas un être isolé, il a toujours vécu en société, on n'a jamais rencontré d'hommes que groupés. En second lieu, on n'apporte pas de droits en naissant. « On n'apporte que sa faiblesse et le droit de mourir de faim » (1). En venant au monde, l'homme se trouve jeté au milieu d'une institution sociale qui le protège lui et ses protecteurs naturels et qui est indispensable à lui et à eux. Par cela seul qu'il vit, il contracte donc dès l'abord des devoirs vis-à-vis de cette institution, bien loin qu'il puisse revendiquer des droits à son encontre.

L'individualisme repose donc, soit sur une hypothèse fausse, soit sur une affirmation gratuite et contraire aux faits. Ce n'est pas en s'appuyant sur cette doctrine qu'on pourrait donner au principe d'égalité une base juridique ; elle est incapable de fonder en droit le principe égalitaire.

Elle n'est pas seulement impuissante à servir de base à une théorie juridique, notamment à une théorie égalitaire. Strictement appliquée, elle conduirait, au point de vue égalitaire, à des conséquences inacceptables. L'égalité absolue des hommes est un corollaire logique du principe individualiste (2). Et c'est à cette égalité qu'aboutissent toujours en fait les doctrines et les législations individualistes. On se rappelle que M. H. Michel affirme que les hommes ont une valeur mathématiquement égale ; qu'il demande « que tous possèdent ». La tendance est la même chez le législateur. Partout où le principe égalitaire a été appliqué (et on a vu que c'est dans presque toutes les branches de notre droit) il a été compris comme un principe d'égalité absolue et mathématique. S'agit-il des règles de droit relatives aux personnes ? Non seulement les classes et la hiérarchie sociale ont été

(1) Faguet, *Problèmes Politiques*, p. 162.

(2) Duguit, *Op. Cit.* p. 7.

abolies, mais on tend à égaliser les sexes ; progressivement la femme devient l'égale de l'homme : elle exerce les mêmes professions ; elle joue dans les actes juridiques le même rôle ; elle devient peu à peu électeur, éligible et juge. En matière politique, le suffrage électoral et l'éligibilité sont accordés indistinctement et également à tous les citoyens, sans aucune distinction de capacité ou de mérite. En matière militaire, tous font la même durée de service, quelle que soit leur aptitude militaire, quelle que soit l'arme dans laquelle ils servent. En matière économique enfin, la loi a inauguré un vaste système de dégrèvements fiscaux à la base, de surimpositions sur les grosses cotes, d'assistance obligatoire... Une législation s'élabore qui, par l'impôt progressif sur le revenu et les retraites ouvrières obligatoires, tentera d'achever l'évolution.

Théoriquement et pratiquement la doctrine individualiste achemine donc la France vers une égalité mathématique, vers une certaine approximation des conditions. La législation qui se forme aurait pour résultat une réelle uniformité des esprits, des mœurs, des conditions. Cette conséquence peut-elle être approuvée ?

Sans nul doute, répondent les égalitaires, car elle est juste. Et c'est bien là, au fond, le grand argument auquel se reportent toujours les partisans de l'idée égalitaire : ils en reviennent toujours et forcément à cette affirmation que l'esprit merveilleusement lucide de Proudhon a si bien dégagée : l'égalité et la justice sont termes synonymes et la justice ne régnera sur la terre que lorsqu'y régnera l'égalité. Raisonnement inadmissible. Dès l'abord, il est bien évident qu'une justice absolue, pas plus qu'une égalité complète, ne peut s'établir : il existe entre les hommes de trop nombreuses et profondes différences dans leurs dispositions naturelles pour qu'une telle chimère puisse se réaliser. Pourtant, c'est vers cette chimère que

sont conduits les esprits égalitaires. Proudhon, que n'effrayait aucun paradoxe et qui était logique, affirmait intrépidement l'égalité des intelligences chez tous les hommes. Mais les égalitaires modernes sont plus timorés. Ils jettent du lest et passant condamnation sur les inégalités naturelles, ils ne parlent plus que de supprimer les inégalités sociales. Ils veulent seulement égaliser les conditions de la lutte, assurer à tous le même point de départ. Il ne s'agit plus dès lors, pour ces individualistes, que de tenter l'établissement d'une justice et d'une égalité approximatives. Même ainsi atténuée, la prétention est inadmissible ; il n'est pas de degré dans la justice. Admettre que tous les hommes ont un droit égal aux biens et aux jouissances et accorder aux uns plus qu'aux autres, n'est-ce pas aussi injuste que d'admettre que quelques-uns aient et que d'autres n'aient pas ? Dès l'instant qu'on reconnaît que la justice exige que tous aient, il faut nécessairement reconnaître qu'elle exige que tous aient également.

Admettons cependant qu'une justice approximative soit encore une justice, peut-on dire que la justice exige une égalisation progressive des conditions ? Il ne nous semble pas ; la justice consiste en ce que le droit soit respecté. Mais l'homme n'a pas de droits individuels ; du moins, on vient de voir que la doctrine individualiste est impuissante à prouver l'existence de ces droits. N'ayant pas de droits, comment se plaindrait-il qu'ils soient violés ? Et que viendrait faire ici l'idée de justice ? Il est bien vrai qu'une doctrine qui reconnaît des droits aux hommes en tant qu'hommes doit les leur reconnaître également et leur accorder, au nom de la justice, la jouissance égale de ces droits. Mais l'individualisme ne prouve pas l'existence de droits individuels. Il ne peut pas invoquer la justice pour réclamer la réalisation pratique de ces droits. On ne peut donc pas dire que les hommes doivent tous posséder quelque chose par ce que cela est juste et la doctrine individua-

liste ne peut pas justifier par l'idée de justice les conséquences égalitaires qu'elle tire de ses prémisses. Cette idée doit complètement être écartée du débat.

L'égalité mathématique et l'approximation des conditions, conséquences nécessaires de l'individualisme, ne sont pas seulement étrangères à l'idée de justice. Elles sont opposées à l'idée de progrès et à l'idée de liberté.

C'est une des caractéristiques les plus nettes d'un état de civilisation avancé dans une société qu'une grande différenciation entre les diverses unités sociales. M. Izoulet a démontré que, comme les êtres vivants, les sociétés, à mesure qu'elles se développent et se perfectionnent, se différencient de plus en plus ; que, de même que les membres des êtres vivants, les diverses unités sociales doivent de plus en plus se spécialiser et rendre des services distincts. Il conclut de là à la nécessité d'une élite dont la fonction propre est de diriger et de gouverner (1). On verra bientôt que cette théorie biologique est confirmée par les faits. On verra que si dans les sociétés primitives les diverses unités sociales sont sensiblement égales, elles se différencient de plus en plus à mesure que la société progresse, et que les dissemblances finissent par l'emporter en nombre sur les ressemblances. Cette différenciation de plus en plus marquée est le signe le plus évident des progrès de la civilisation ; elle constitue la civilisation elle-même. La doctrine égalitaire, telle que la conçoit l'individualisme, va directement à l'encontre d'un tel progrès ; elle ne peut que l'entraver. Bien loin de favoriser les progrès de la différenciation sociale, elle se propose précisément comme but la plus grande approximation possible des aptitudes, des besoins et des conditions. L'égalitarisme, tel qu'il est entendu depuis la Révolution, conduit à

(1) *La Cité, passim.*

l'apparition d'hommes également compétents et également incompétents sur toutes choses, moyens en tout : Il est directement contraire au principe même de la civilisation.

Il est pareillement contraire au principe de liberté. D'éminents penseurs ont insisté sur cette antinomie entre l'idée d'égalité et celle de liberté et ont soutenu que la liberté décroît dans un pays à mesure que l'égalité y progresse. Il y a peut-être quelque chose d'exagéré dans cette affirmation. Elle paraît cependant justifiée si on prend l'idée égalitaire du point de vue individualiste. On vient de voir, en effet, que de ce point de vue, l'idée égalitaire aboutit à une certaine uniformité des esprits et des besoins, à une approximation aussi grande que possible des richesses et des jouissances. Un tel résultat ne peut être atteint que par une intervention minutieuse de l'Etat sur un grand nombre de points et dans presque toutes les branches de l'activité humaine. Tout homme à qui on laisse la liberté s'en sert immédiatement pour faire de l'inégalité à son profit dans la mesure de ses forces. On ne peut assurer à ceux qui n'ont rien quelque chose, aussi peu que ce soit, sans prendre des mesures pour en priver ceux qui déjà possèdent. La liberté consiste à laisser les forces naturelles se développer avec le moins d'entraves possibles, afin qu'elles puissent donner tout ce qui est en elles. L'égalité au contraire, au moins du point de vue individualiste, élève les uns au-dessus de la condition que leur aurait fait la nature, elle abaisse les autres au-dessous, et ces deux tâches exigent la contrainte, parce qu'elles se proposent quelque chose d'artificiel. On ne peut donc pas nier qu'il y ait entre l'égalité, telle que la comprend l'individualisme, et la liberté un antagonisme profond.

Ainsi la doctrine individualiste ne peut ni donner au principe égalitaire une base juridique acceptable ni limiter d'une manière précise les applications qui

peuvent en être faites. Force nous est de rechercher une doctrine sur laquelle on puisse appuyer plus solidement l'idée égalitaire et par laquelle on puisse préciser et limiter les applications juridiques possibles de cette idée.

II

La doctrine individualiste, on l'a vu, pose, au début de son raisonnement, l'individu isolé, être abstrait et conventionnellement doué d'un certain nombre de droits. C'est de lui qu'elle part pour affirmer ses droits vis-à-vis de la société et pour limiter les pouvoirs de celle-ci. Ce raisonnement, outre qu'il manque de base réelle, aboutit à des conséquences inacceptables. Pour appuyer un raisonnement sur une base plus solide, on doit partir non plus de l'individu isolé, pure abstraction, mais du fait réel, primordial de l'homme vivant avec d'autres hommes, de la société. L'homme est « un animal politique ». Il a toujours vécu en société. L'homme naturel, tel que le concevaient Locke et Rousseau, n'a jamais existé. Puisque la société est le véritable état naturel de l'homme, on est fondé à se demander pourquoi cet état est nécessaire à l'homme à un si haut degré et en quoi il est si complètement adapté à la nature humaine.

C'est du double fait de se ressembler et de différer que découle pour les hommes la nécessité de vivre en société. Ils ont des pensées, des vœux, des besoins communs, qui ne peuvent se développer ou se satisfaire qu'en société ; ils ont aussi des pensées, des vœux, des besoins différents, qui ne peuvent se développer ou se satisfaire qu'en société. Ils sont donc doublement interdépendants : ils sont solidaires et parce qu'ils se ressemblent et parce qu'ils diffèrent.

En premier lieu, la nature humaine est partout

identique à elle-même : elle est essentiellement faite d'un certain nombre de pensées, de volontés, de désirs communs. La pensée existe chez tous les hommes, à des degrés divers sans doute, mais chez aucun d'eux elle ne peut être supprimée, et les êtres même qui la possèdent au degré le plus faible sont encore des hommes. Quel que soit le contenu de la pensée, quelles que soient les influences qui se sont exercées sur elle, quelles que soient sa force ou sa débilité, sa lucidité ou son aveuglement, elle est chez tous les hommes. C'est essentiellement par elle que les hommes se distinguent des autres êtres vivants. — Élément interne de la personnalité humaine, elle tend à se manifester extérieurement : « Le sentiment de la vie individuelle en se précisant dans la conscience individuelle devient une pensée tendant à s'extérioriser et donne naissance à la volonté de vivre » (1). Pour vivre, il faut agir. L'action n'est qu'une volonté qui se traduit à l'extérieur (2). Or, l'homme tend à développer son activité. Sans doute sa pensée conçoit des idées diverses, son intelligence s'applique à des objets différents : sous des apparences et des manifestations diverses, la volonté est chez tous les hommes, comme la pensée qui l'inspire, partout semblable à elle-même. — Le but qu'ils poursuivent est aussi chez tous le même : ils veulent diminuer la somme des souffrances qui les atteignent, réaliser le moindre mal. Il ne s'agit point ici de donner comme fin dernière à l'homme le bonheur. L'homme ne sait pas en quoi consiste le bonheur. Il en ignore le sens et le poursuit toujours en vain. Comment pourrait-il travailler à la réalisation d'un bonheur qu'il ne connaît pas ? On affirme ici seulement que le ressort le plus puissant, sinon le seul, de l'activité humaine est la recherche du moindre mal : « L'homme ne peut pas avoir une notion

(1) Duguit, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, p. 33.

(2) Cf. Blondel, *L'Action*. — Duguit, *Op. Cit.* p. 36-37.

claire de ce qu'est le bonheur en soi... mais l'homme souffre, veut moins souffrir et veut tout ce qu'il croit, à tort ou à raison, devoir diminuer sa souffrance » (1). Non seulement la volonté existe pareillement chez tous les hommes, mais encore elle se tend vers le même but, vers la réalisation du même désir.

Cette triple communauté est l'essence de ce qu'il y a de plus général et d'universel dans l'homme et ce qui constitue véritablement la personnalité humaine. Or, à mesure qu'il prend une conscience de plus en plus nette de sa personnalité et de ses besoins, l'homme sent, puis se rend compte, puis sait que son intelligence ne peut s'exercer, sa volonté se développer, ses désirs se satisfaire que dans la société de ses semblables.

Le milieu social est nécessaire, sinon à l'éclosion, du moins au développement de la pensée. Dans la fréquentation de ses semblables, l'homme apprend qu'il a de commun avec eux, sa nature, ses besoins, sa destinée, et que comme eux, il poursuit le même but. Il comprend que la réalisation de ses aspirations et de ses besoins ne peut résulter que de la vie commune. Il pense et il comprend plus de choses. — Sa volonté par conséquent se fortifie et son activité devient plus puissante. S'il comprend plus de choses, s'il les comprend mieux, il voudra plus de choses, il les voudra plus fortement et son action extérieure sera plus intense. Parce que ses pensées seront multipliées et son domaine intellectuel élargi par la vie sociale, sa volonté sera sollicitée par des buts plus divers. Il agira davantage. — La réalisation du but que se proposent les hommes est elle aussi subordonnée à la vie sociale. Nulle part ailleurs que parmi leurs semblables ils ne peuvent mieux fuir la douleur. Ce n'est pas à dire certes qu'ils y trouvent le bonheur et que plus ils vivront groupés, plus près ils seront du bonheur vainement cherché ; mais les désirs

(1) Duguit, *Op. Cit.* p. 50.

humains, mêmes les désirs purement individuels, ne peuvent se satisfaire que par l'aide, la collaboration des autres hommes.

Par cette triple communauté, de pensées, de vouloir, de désirs, les hommes sont étroitement solidaires les uns des autres : c'est là la solidarité qu'on a appelée la solidarité par similitude.

Par ce qu'il y a d'universel et d'identique en eux les hommes sont invinciblement poussés à se grouper. Ils sont de même invinciblement déterminés à s'unir par ce qu'il y a de particulier et de spécial en chacun d'eux.

Sans aller jusqu'à soutenir qu'aux débuts des sociétés, tous les hommes se ressemblaient et qu'une complète égalité de fait régnait, il faut reconnaître qu'à ce moment une ressemblance très marquée existait entre les diverses unités sociales. A mesure que la société s'est agrandie, est devenue plus cohérente, s'est civilisée, des dissemblances ont apparu et se sont développées. L'humanité présente un fonds commun de pensées, de volontés, de besoins, mais les hommes naissent inégaux : la nature les crée plus ou moins intelligents, plus ou moins forts, plus ou moins laborieux. « Les variétés de tempérament physique sont innombrables, les variétés de tempérament intellectuel ne le sont pas moins ». (1) Or, si les mêmes pensées, les mêmes volontés, les mêmes désirs se retrouvent chez tous les hommes, comme ceux-ci ont des natures et des cultures très différentes, à mesure que leurs personnalités se développent au milieu du groupement social, elles se développent nécessairement dans des sens divergents ; et des différences individuelles apparaissent fatalement.

Différences dans les pensées d'abord : à mesure que le domaine de son activité s'est étendu, à mesure qu'elle a conçu plus de notions, la pensée de chaque individu a

(1) Duguit, *Op. cit.* p. 44.

adopté une sphère d'action, une méthode particulières. Des dissemblances de capacité, de culture, de milieu, ont donné naissance à des pensées diverses et variées ; les esprits différemment doués et cultivés se sont appliqués à des travaux particuliers : ils apparaissent avec leur marque propre, leur spécialité distincte. — De même se sont différenciées les volontés ; comme les pensées, dont elles sont la manifestation extérieure, elles se diversifient chaque jour davantage : chacun, suivant ses capacités, son éducation, son énergie dirige son activité dans une voie particulière ; faible ou puissante, changeante ou tenace, la volonté varie avec chaque individu et avec chacun s'applique à des objets divers. — Quelle diversité aussi dans les moyens dont les hommes se servent pour fuir la douleur ! Chacun adopte ceux qu'il croit le plus appropriés à son intelligence, à son tempérament, à ses forces, et aussi au genre de bonheur qu'il se propose, aux désirs qu'il veut de préférence satisfaire. D'ailleurs en même temps que ses besoins, se développent, se créent en lui les aptitudes que leur satisfaction nécessite. « Le fait est certain : il s'explique physiologiquement et psychologiquement. Physiologiquement, le besoin crée l'organe, c'est-à-dire que des aptitudes spéciales se forment correspondant aux besoins et que si les besoins sont divers, les aptitudes aussi seront diverses. Psychologiquement, toute aspiration interne tend à s'extérioriser et à se traduire en une activité : si les aspirations internes sont différentes, les activités par lesquelles elles se manifestent seront différentes » (1). Ainsi aptitudes et besoins se différencient de concert.

Ces différences sont de plus en plus profondes. Plus progresse la civilisation, plus se perd la quasi-égalité primitive, plus aussi les divergences s'accroissent entre

(1) Duguît, *Op. Cit.*, p. 44.

les individus. Conseiller aux hommes de développer leur personnalité, c'est leur dire de se faire différents les uns des autres ; donner comme règle à l'Etat de respecter la personnalité humaine, c'est l'obliger à respecter les différences qui séparent les individus. L'inégalité est partout et la civilisation n'est que l'accroissement de cette inégalité.

Est-ce à dire que cette différenciation croissante sépare les hommes ? Au contraire elle les unit. A mesure que leurs besoins deviennent plus précis, plus nombreux, plus impérieux, les hommes sentent davantage qu'ils ne peuvent les satisfaire qu'avec l'aide des autres hommes. A mesure de même que leurs aptitudes se multiplient et se diversifient, ils s'aperçoivent que le bénéfice qu'ils peuvent en retirer sera d'autant plus grand que les aptitudes mises en commun seront plus nombreuses. En échangeant leurs services, en mettant en commun leur activité, ils diminuent la somme de leurs souffrances : ils ont par suite la volonté de développer le plus possible leur activité, d'échanger le plus possible de services. « Le lien qui unit les hommes entre eux n'est plus ici la communauté de pensées et de vouloirs, c'est au contraire la différence des pensées et des vouloirs, la différence des désirs et des besoins ; les hommes se conçoivent unis les uns aux autres parce qu'ils ont des aptitudes particulières à chacun, parce qu'ils ont des besoins divers et qu'en échangeant leurs services, ils peuvent assurer la satisfaction de ces besoins divers. » (1) Ils sont donc liés entre eux parce qu'ils diffèrent les uns des autres. C'est là le lien qu'on a appelé la solidarité par division du travail.

Une conclusion s'impose : l'homme ne vit, ne se développe qu'au milieu des autres hommes ; il ne peut accroître sa personnalité, c'est-à-dire étendre et multiplier ses conceptions, ses vouloirs, son activité,

(1) Duguit, Op. Cit. p. 47.

s'éloigner de la souffrance éternelle, que vivant en société ; il est lié aux autres hommes parce qu'il leur ressemble et aussi et surtout parce qu'il en diffère. Individu et société sont ainsi étroitement unis ; il est également inexact de dire que l'individu est fait pour la société ou la société pour l'individu ; leurs intérêts sont les mêmes ; ils sont faits l'un pour l'autre et ils ne peuvent pas être l'un sans l'autre.

III

Quels vont donc être leurs rapports réciproques ? Comment seront réglées les relations sociales ? Allons-nous accorder des droits à l'individu à l'encontre de la société ou des droits à la société à l'encontre des individus ? Ni l'un ni l'autre. L'individu n'existe et ne se développe que grâce aux autres hommes : il ne peut avoir de droits vis-à-vis d'eux ; il ne peut avoir que des devoirs. De même, la société n'existe et ne se développe que grâce à l'interdépendance qui unit ses membres, que parce que ceux-ci échangent ou mettent en commun leurs activités et leurs aptitudes : elle ne peut donc pas avoir de droits vis-à-vis d'eux, mais seulement des devoirs. Egalement indispensables l'un et l'autre, ils sont avant tout tenus de rendre les services reçus, au moins dans la mesure du possible, — bien loin qu'ils puissent arguer de droits qu'ils s'opposeraient mutuellement. Finalement, l'ensemble des relations sociales nous apparaît comme basée, non point sur des droits, mais sur des devoirs.

Quels sont ces devoirs ? Ou, du moins, sans qu'il soit besoin ici de les détailler, quelle en sera la formule générale ?

L'individu, avons-nous vu, ne développe sa personnalité que parce qu'il vit au milieu d'autres individus. C'est du double fait de leur ressembler et d'en différer

qu'il tire le développement de ses facultés et la satisfaction de ses besoins ; en d'autres termes, c'est grâce à la double solidarité qui l'unit à ses semblables, solidarité par similitude et solidarité par division du travail, qu'il doit la part qu'il a de bonheur. Dès lors, son premier devoir ne dût-il pas être de coopérer le plus possible à la solidarité sociale sous sa double forme ? Cette obligation est commune à tous les hommes et s'impose également à tous. Mais doivent-ils tous y coopérer également ? Bien loin de là ; ils ont des aptitudes diverses et ce sont ces aptitudes diverses qu'ils doivent mettre au service de l'interdépendance sociale ; leurs services doivent être aussi divers que leurs aptitudes ; plus les hommes seront différents les uns des autres, plus les obligations qui naîtront pour eux de l'interdépendance seront différentes ; en d'autres termes, le principe de l'obligation est le même pour tous ; les applications en sont différentes pour chacun. La division du travail étant l'élément essentiel de la civilisation moderne, les hommes doivent employer leurs aptitudes propres à l'échange des services d'où résultent les avantages communs ; ils ne doivent pas également coopérer à la division du travail, mais ils doivent y coopérer d'une façon correspondante aux aptitudes spéciales de chacun (1).

Les mêmes obligations s'imposent à l'Etat. Il doit d'abord ne rien faire qui porte atteinte à la solidarité sociale sous ses deux formes ; il ne peut agir contrairement à la solidarité par similitude, c'est-à-dire qu'il ne peut en aucune façon faire quelque chose qui pour une classe, une minorité ou même un seul homme serait une entrave quelconque à la satisfaction des besoins communs à tous les hommes. Il ne peut rien faire qui soit contraire à la solidarité par division du travail. Ce mode de solidarité a pour facteur essentiel le libre déve-

(1) Duguit, *Op. cit.*, p. 96.

loppement de l'activité individuelle ; l'Etat ne peut donc faire quoi que ce soit qui puisse être de nature à gêner dans une mesure quelconque le libre et plein développement des activités individuelles. Il ne doit pas seulement s'abstenir de nuire à l'interdépendance sociale, il doit coopérer à son développement ; il doit s'efforcer d'assurer à tous les membres de la société les moyens d'obtenir la satisfaction des besoins communs à tous et réaliser ainsi la solidarité par similitude. Il doit en second lieu protéger le libre développement de l'activité de chacun et réaliser ainsi la solidarité par division de travail. Il est obligé d'assurer protection à tout individu, de lui permettre d'obtenir la satisfaction des besoins qui lui sont communs avec tous les autres, de lui garantir la libre manifestation, l'entier développement de ses aptitudes spéciales (1).

En somme le devoir primordial de l'individu comme celui de l'Etat, chacun dans sa sphère d'action et avec les moyens qui lui sont propres, est de respecter et de développer l'interdépendance sociale.

IV

Des principes que l'on vient d'exposer découlent logiquement les règles auxquelles doit satisfaire toute législation au point de vue égalitaire.

D'une part en effet les hommes ont une conscience, une volonté, des besoins semblables, leur personnalité est dans son essence la même, ils collaborent tous à l'œuvre commune, ils ont également tous une valeur sociale ; par suite la loi ne peut pas les diviser en classes, attribuant à l'une une valeur sociale supérieure à celle de l'autre ; elle doit également protéger tous les membres du groupement, car d'une façon ou d'une autre ils

(1) Duguit, *Op. Cit.*, p. 262-264.

collaborent tous suivant leurs aptitudes à l'interdépendance sociale. Les aptitudes et les besoins sont différents, mais ils sont tous également respectables, tous utiles au bien-être général, ils doivent donc tous être également protégés et développés : en étant la même pour tous, la loi ne fait qu'obéir à cette règle qui l'oblige à respecter et à développer la solidarité par similitude.

D'autre part, les hommes ont des besoins et des aptitudes différentes ; ils collaborent tous à la même œuvre mais chacun dans des conditions qui lui sont propres ; ils ont également tous une valeur sociale mais cette valeur est inégale. La loi doit tenir compte de cette inégalité des besoins et des aptitudes ; elle doit se plier aux différences qui séparent les hommes et se modeler sur elles ; elle doit faire des distinctions de plus en plus nombreuses entre les hommes à mesure que les différences, suivant les progrès de la civilisation, vont croissant ; le facteur le plus actif de la civilisation est le libre développement de l'activité individuelle ; la loi doit donc respecter et favoriser ce développement et donner à chaque besoin, à chaque aptitude, un statut propre. Ce faisant, elle ne fera qu'exécuter cette obligation qui s'impose juridiquement à elle, de respecter et de développer la solidarité par division du travail.

Bien loin donc que nous concluions à une législation qui tende à effacer les différences individuelles, nous aboutissons à une législation qui, tout en respectant les ressemblances individuelles, permet et favorise le développement des différences individuelles, en les protégeant toutes également. Nous nous éloignons ainsi de l'égalité mathématique pour aboutir à l'égalité proportionnelle. Celle-ci est bien la véritable égalité, seule conforme au principe de l'interdépendance sociale : traiter également les hommes sur les points où ils sont égaux, les traiter inégalement sur les points où ils sont inégaux ; en un mot, les traiter proportionnellement à leurs facul-

tés, telle est la formule qu'impose la doctrine de l'interdépendance sociale.

Il est facile de montrer que cette égalité proportionnelle échappe aux objections que l'on a faites à l'égalité mathématique basée sur la doctrine individualiste.

L'égalité mathématique nous est apparue d'abord comme rétrograde en ce sens que contrairement à l'évolution de la civilisation, elle tend à niveler les hommes et à abolir les différences qui se creusent chaque jour davantage entre eux. L'égalité proportionnelle, au contraire, non seulement respecte ces différences, mais les protège ; les protégeant, elle les accroît ; elle s'adapte ainsi à la loi de civilisation et de progrès ; elle est seule conforme à cette loi.

De même elle est seule conforme au principe de la liberté. La plupart des objections qu'on a adressées à l'égalité, en partant de l'idée de liberté, sont fondées s'il s'agit de l'égalité mathématique : niveler les hommes, c'est évidemment étouffer l'activité des mieux doués ; mais l'égalité proportionnelle, loin d'annihiler cette activité, la protège et la favorise. Quelles que soient les variétés des besoins, des facultés, des aptitudes que peut revêtir la personnalité humaine librement développée, l'égalité proportionnelle les respecte et s'efforce de s'y adapter ; non seulement elle n'est pas contraire à la liberté, mais il est vrai de dire, à la condition qu'il s'agisse de l'égalité proportionnelle, que l'égalité et la liberté se confondent.

Une objection se présente : toute distinction entre les hommes ne va-t-elle pas apparaître comme une restriction à la liberté de quelques-uns, comme un privilège en faveur de quelques autres ? Va-t-on distinguer entre la liberté exercée par ceux-ci et la liberté exercée par ceux-là ? Sur quoi va-t-on baser la distinction ? Sera-ce sur les personnes ? On revient aux classes privilégiées. Sera-ce sur le but ? On aboutit aux conséquences des écoles ontologistes : le

pouvoir politique accordera la liberté à ceux qui lui paraissent animés d'une « bonne volonté » c'est-à-dire qui poursuivent un but à ses yeux moral, et la refusera à ceux qui, animés de « mauvaise volonté », se proposent un but qu'il considérera comme immoral. Cela justifie tous les despotismes.

Il ne s'agit point de faire de telles distinctions ; par principe l'égalité proportionnelle respecte également toutes les opinions et toutes les activités ; elle protège également les libertés de tous tant que leur usage n'est pas contraire à l'égalité des autres, puisqu'elles collaborent toutes à l'interdépendance sociale. Tant qu'ils ne nuisent pas à l'égalité des autres, c'est-à-dire tant qu'ils ne violent pas les règles de l'interdépendance, les hommes sont tous également libres de penser, de parler, d'écrire, d'enseigner, de s'unir, etc... et l'exercice de ces libertés est également protégé ; une même loi garantit, en même temps qu'elle réglemente, l'exercice de ces libertés. Mais les besoins qui ont poussé les individus à user de ces libertés sont divers ; les aptitudes qu'ils ont mises au service de leur activité sont différentes : il peut se faire que quelque-une de ces manifestations, particulière par son origine ou son but, appelle une réglementation, non point peut-être plus étroite, mais différente. Soit la liberté d'association. Va-t-on par une seule loi, par une seule série de dispositions uniformément rédigées, prévoir et réglementer tous les cas dans lesquels peut s'exercer cette liberté ? Va-t-on au contraire créer législativement un certain nombre de types d'associations et de sociétés, et réglementer différemment chacun de ces types ? Certaines associations peuvent offrir pour l'Etat des dangers que d'autres ne présentent pas. La loi va-t-elle, sous prétexte que tel but poursuivi par telle sorte d'association, tel placement effectué par tel type de société sont dangereux pour la collectivité, interdire uniformément ce but et ce placement à toutes les

associations ? Ne vaut-il pas mieux interdire ce but aux seules associations qui, dans la recherche qu'elles en feraient, seraient susceptibles de se nuire à elles-mêmes ou de nuire à l'intérêt général, et ce placement aux seules sociétés pour lesquelles il pourrait être dangereux ? N'est-il pas plus expédient, par exemple, d'interdire les coalitions et les grèves aux seules associations de fonctionnaires, que de les interdire à toutes les associations, ce qui aurait pour conséquence de priver même les syndicats ouvriers du droit de grève ? N'est-il pas plus expédient de soumettre à un contrôle financier très sévère les sociétés dont les opérations sont particulièrement dangereuses (comme les compagnies d'assurances sur la vie) que d'imposer les mêmes obligations à toutes les sociétés ou associations ? A une réglementation uniforme imposant les mêmes restrictions considérables à la liberté de tous, au risque d'en imposer d'inutiles à celle de quelques-uns, il faut préférer une réglementation diverse, se modelant sur les circonstances et ne restreignant la liberté que sur les points et qu'à partir du moment où son usage peut devenir dangereux pour la liberté des autres.

Pour donner une idée de l'égalité telle qu'il la conçoit, un écrivain contemporain compare la société humaine à une ruche. « Les abeilles dans leur ruche ont résolu, avec une sagesse instructive, un problème analogue. Il s'agissait d'assurer à chaque abeille une cellule aussi grande que possible et aussi égale que possible à celle des autres abeilles... La société humaine est comme cette ruche. Il faut laisser aux libertés comme aux abeilles. l'espace le plus grand et le plus égal possible ». (1) Encore faudrait-il savoir si toutes les abeilles ont la même activité, si toutes sont également capables de remplir de miel leur cellule, si les cellules pareilles ne sont pas trop

(1) Fouillée, *L'Idée moderne du droit*, p. 312.

grandes pour quelques-unes et trop petites pour quelques autres. Dans ce cas, il faudrait non point admirer l'organisation de la ruche, mais la condamner. L'organisation parfaite serait celle qui réserverait à chaque travailleur une cellule exactement mesurée à sa production. Si l'on tient à définir la véritable égalité par une analogie, il faut bien plutôt comparer la société à ce grand magasin contemporain dans lequel les clients, tous traités sur le même pied, reçoivent des marchandises en quantité strictement proportionnelle à l'argent qu'ils apportent.

CHAPITRE II

LE PRINCIPE D'EGALITE ET LA LEGISLATION DE L'ENSEIGNEMENT

I. Universalité de l'Enseignement. — II. Diversité de l'Enseignement. —
III. La proposition de loi Carnaud.

La question de l'éducation d'un peuple présente une importance considérable surtout dans un pays de suffrage universel. Cet enseignement doit-il être public ou privé? Comment doit-il être organisé et quels caractères doit-il revêtir? Quelles règles doit-on poser relativement aux méthodes et aux programmes? Etant donné qu'il existe actuellement trois ordres d'enseignement, quels rapports doit-on établir entre eux? Autant de questions que la notion d'égalité proportionnelle basée sur l'interdépendance sociale considérée sous sa double forme, va permettre de résoudre.

I

Quel que soit le degré d'activité ou d'intelligence dont les hommes sont doués, ils participent également tous à l'interdépendance sociale. Ils apportent tous au fonds commun le résultat de leurs travaux; ils profitent également tous du labeur de tous. Mais ce fait de l'interdépendance sociale ne se suffit pas à lui-même. L'interdépendance ne peut être complètement réalisée, elle ne peut être développée et dans le sens le plus utile à tous, que si elle est plus ou moins nettement conçue et comprise par tous. Il ne suffit point que tous colla-

borent à l'œuvre sociale ; il importe que tous aient conscience de cette collaboration, que tous sachent que s'ils contribuent, pour leur petite part, au bien-être général, ils ne peuvent vivre et prospérer que grâce à l'aide de tous ; il importe, en un mot, que tous connaissent la règle de l'interdépendance, afin d'exercer leur propre activité dans le sens que cette règle indique.

Tout ceci exige un minimum d'instruction. D'une part la collaboration d'un individu ne peut-être féconde que s'il est suffisamment instruit, que s'il a les connaissances indispensables aujourd'hui à la mise en activité de ses facultés. C'est un impérieux devoir pour l'Etat de ne pas souffrir que les facultés de certains de ses membres restent incultes, et par là, inutiles. D'autre part, la notion de l'interdépendance ne peut être comprise que moyennant une certaine culture : une certaine instruction est nécessaire pour la concevoir clairement, car cette notion n'est point naturelle dans les esprits ; elle doit être enseignée. C'est donc un devoir absolu pour l'Etat que d'imposer à tous l'instruction nécessaire pour dégager dans la conscience de chacun la notion de l'interdépendance.

Ces connaissances indispensables sont données par l'enseignement primaire. Celui-ci doit donc être obligatoire. Tous les membres de la société doivent être également tenus de se munir du minimum de savoir indispensable qu'il comporte. Il doit être en outre gratuit pour être accessible à tous. Ce caractère de gratuité impose à l'Etat l'obligation d'organiser et de distribuer lui-même l'enseignement primaire. On ne peut pas attendre en effet de la générosité des particuliers qu'ils fondent des écoles en assez grand nombre pour que tous les enfants y puissent recevoir gratuitement l'enseignement primaire. Seule, la collectivité ayant à sa disposition les ressources budgétaires, peut satisfaire

à cette nécessité de la gratuité. Enfin, l'Etat distribuant à tous l'enseignement primaire ne peut évidemment distribuer dans ses écoles qu'une instruction absolument neutre au point de vue religieux.

De ce fait que les hommes collaborent tous également à l'interdépendance sociale, il résulte donc que l'enseignement primaire doit être obligatoire, gratuit, public et neutre.

La notion de l'égalité conduit à une autre conclusion. S'il est indispensable que tous les hommes aient une claire conscience de l'interdépendance sociale, il est utile que quelques-uns, ceux qui en sont capables, en aient une idée plus complète et plus réfléchie. Il est utile pour tous que les facultés intellectuelles dont sont doués quelques-uns puissent être cultivées et développées le plus possible. L'Etat doit assurer à tous une égale admissibilité à toute culture. « Chacun doit avoir sa chance de parvenir à la plus haute culture ». (1) Ce but peut-il être atteint par l'initiative privée? Il ne le semble pas. L'instruction ne peut être accessible à tous que si elle est gratuite. Surtout l'instruction, particulièrement l'instruction supérieure, exige de celui qui la distribue qu'il ne poursuive d'autre but que cette distribution même; la culture de la science doit être désintéressée. Il est douteux que des particuliers se rencontrent en nombre suffisant, qui consentiraient à donner gratuitement l'enseignement supérieur et même l'enseignement secondaire. Il est plus douteux encore que dans cette œuvre ils ne poursuivent aucun but politique ou confessionnel. C'est pourquoi l'Etat a le devoir d'organiser lui-même, afin d'en rendre possible à tous l'accès, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur.

De ceci découle naturellement les caractères que doit revêtir cette organisation étatique de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur. En premier lieu,

(1) Langlois, cité par Croiset, *Enseignement et démocratie*, p. 8.

ces enseignements doivent être -- théoriquement du moins -- gratuits. En fait, à cause des contingences financières, on peut admettre que l'Etat exige dans ses Ecoles et Facultés, une rétribution. Mais cette exigence doit être corrigée par l'octroi d'un grand nombre de bourses, données en principe au concours. En second lieu, les trois ordres d'enseignement doivent être superposés. Il faut que tout individu parti du degré le plus bas, après qu'il a été obligatoirement muni de l'enseignement primaire, puisse recevoir l'enseignement secondaire, puis le supérieur, qu'il puisse ainsi donner à ses facultés le plus grand développement qu'elles comportent.

L'Etat doit garantir et distribuer à tous un minimum d'instruction; il doit assurer à tous un égal accès à toute culture : telles sont les conclusions que nous impose le principe de l'égalité, basé sur la solidarité par similitude.

II

Mais les hommes diffèrent bien plus qu'ils ne se ressemblent; il ne suffit pas de les obliger à recevoir une culture minima ni de leur permettre d'acquérir une instruction très développée, encore faut-il que le genre de culture qui leur est accessible soit adapté à leurs facultés, que toutes les aptitudes, si diverses soient-elles, soient assurées de trouver les moyens de se développer. L'enseignement doit être divers. Il doit se diviser, se subdiviser, se multiplier comme les aptitudes des individus, et aussi comme leurs besoins. A mesure que la division du travail augmente dans les sociétés, les individus ont besoin de connaissances de plus en plus précises et diverses. L'Etat doit assurer à toutes les carrières commerciales, industrielles ou spéculatives, une préparation technique préalable.

On voit combien était erronée la conception jacobine de l'enseignement, combien faussement égalitaire était cette pensée que tous les enfants devraient recevoir la même instruction et que par le moyen d'une égale instruction, l'Etat pourrait probablement uniformiser les esprits et les intelligences. Cette conception est de nos jours encore assez généralement répandue. Beaucoup croient à l'égalité intellectuelle des enfants. Beaucoup sont persuadés qu'avec un léger coup de pouce, il serait facile de niveler les intelligences. On fait valoir que l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire représentent deux moyens, deux attitudes ; on dit que la méthode primaire est moins bonne parce que trop étroite, trop près de la connaissance précise et qu'il vaut mieux instruire tout le monde d'après la méthode secondaire. On dit en outre que l'inégalité de l'instruction entretient dans la société des rivalités, de véritables castes. C'est pourquoi on réclame l'unification de l'enseignement, c'est-à-dire que la nation mette à la disposition de tous les esprits une même culture. L'instruction distribuée par l'Etat partout semblable à elle-même, gratuite et laïque, s'adresserait indistinctement à tous les garçons et à toutes les filles. Tous les enfants, garçons et filles devraient obligatoirement fréquenter l'école primaire, puis le lycée jusqu'à 18 ans. « Ce pays connaîtra un temps où tous ses citoyens et toutes ses citoyennes dans les mêmes écoles gratuites et dans les mêmes lycées gratuits auront reçu jusqu'au-delà de l'enfance la même instruction générale à la fois étendue et profonde » (1).

Cette conception est aussi contraire que possible au vrai principe de l'égalité. Elle est fondée sur ce postulat que les intelligences sont par nature sensiblement égales et M. Havet n'a pas reculé devant l'affirmation

(1) Cf. Havet, *L'Egalité intellectuelle*, p. 12.

d'un pareil paradoxe. Elle propose la distribution par l'Etat d'une instruction uniforme, qui serait nécessairement ou bien inaccessible à l'immense majorité des écoliers ou bien tellement élémentaire qu'elle annihilerait toutes les vraies intelligences et les condamnerait à une médiocrité obligatoire. Certes les méthodes de l'enseignement primaire diffèrent de celles de l'enseignement secondaire. Est-ce une raison suffisante pour les condamner ? Croit-on que tous les esprits soient aptes à comprendre la méthode de l'enseignement secondaire et que les vues larges et les connaissances générales que cet enseignement comporte présentent quelque utilité pour tous les esprits ? Pour beaucoup, le minimum de connaissances précises que représente l'enseignement primaire est le maximum de ce qu'ils peuvent apprendre, et les précisions qu'ils rapportent de l'école primaire valent mieux pour eux que les généralités qu'ils auraient vainement essayé de comprendre au lycée. Il est inexact d'autre part d'affirmer que la différence qui sépare l'enseignement primaire de l'enseignement secondaire entretienne dans la société des rivalités et produise de véritables castes. Il n'existe pas de castes dans la société, mais seulement des degrés divers de culture intellectuelle, degrés qui ne tiennent point à des différences dans les méthodes d'éducation, mais à des différences dans les aptitudes des individus.

Bien loin que l'Etat doive niveler les intelligences, les esprits, les aptitudes, c'est une obligation pour lui d'en respecter et même d'en multiplier la diversité. Car cette diversité est la marque même des progrès de la civilisation et elle s'accroît en raison directe de ces progrès. Loin d'organiser un enseignement uniforme, l'Etat doit en organiser un aussi divers que les aptitudes et les besoins des individus.

Cette diversité nécessaire doit se retrouver d'abord parmi les maîtres. Il n'est pas bon qu'un seul maître,

que ce soit une collectivité ou un particulier ou l'Etat, soit chargé exclusivement de l'enseignement. Toute collectivité, tout individu investi d'un monopole a une tendance inévitable vers l'unification des doctrines et des méthodes. Tendance directement contraire au but même de l'enseignement, qui est la satisfaction des aptitudes les plus diverses. Ce point de vue suffirait seul à justifier la liberté de l'enseignement. L'Etat, avons-nous vu, peut et doit organiser un enseignement public. Il ne doit pas s'arroger de monopole, et toute liberté doit être laissée à quiconque de distribuer dans les conditions qu'il veut l'enseignement qui lui plaît.

La diversité doit se retrouver encore dans les programmes. On sait quelle controverse sépare les esprits dans l'Amérique du Nord à propos des « cours prescrits » et des « études électives ». Les partisans des cours prescrits soutiennent qu'il est impossible de discerner chez un enfant l'aptitude par où se distinguera l'homme mûr ; que, même évidente, cette aptitude ne doit pas seule être cultivée, car toutes les branches de la science se tiennent et nul ne peut en approfondir une sans une très sérieuse culture générale ; que celle-ci est nécessaire pour discipliner et assouplir l'esprit ; qu'un enfant laissé à lui-même risquerait de changer constamment l'objet de son application et que finalement son éducation resterait stérile ; que précisément l'éducation a pour but d'équilibrer les aptitudes, de rectifier les unes et de développer les autres. Par suite, ils prêchent la nécessité de programmes fixes, devant être imposés à tous les enfants, quelles que soient leurs aptitudes. Les partisans des études électives au contraire prétendent que l'enfant doit être laissé maître d'apprendre ce qui dans la science lui plaît le mieux, par conséquent s'adapte le mieux à ses aptitudes. Ils soutiennent donc la nécessité de supprimer tous les programmes ; ils prônent la création de cours isolés aussi variés que possible, parmi lesquels les enfants et

jeunes gens choisiraient eux-mêmes ceux qui leur paraîtraient le mieux convenir à leurs goûts et à leur future carrière.

De ces deux opinions extrêmes, aucune ne paraît satisfaisante. Il est vrai qu'une culture générale s'impose à qui veut approfondir une branche quelconque du savoir humain. Mais il est vrai aussi qu'il est indispensable de borner l'effort théorique des jeunes esprits, que les programmes doivent être très souples et s'adapter à la variété croissante des aptitudes et des besoins. C'est pourquoi l'Etat doit éviter l'uniformité des programmes. Il ne doit pas essayer d'inculquer à tous des connaissances inutiles à quelques-uns, inaccessibles à d'autres. Il doit adapter les programmes aux aptitudes et aux besoins.

Une première différenciation des programmes doit se marquer suivant le sexe auquel s'adresse l'enseignement. Les Etats-Unis pratiquent la co-éducation des sexes. Ils estiment que ce système est naturel et juste, en ce qu'il place les deux sexes sur un pied d'égalité et procure à tous les individus, de quelque sexe qu'ils soient, les mêmes chances de culture (1). Cette opinion part d'une fausse conception du principe égalitaire. Donner aux jeunes gens et aux jeunes filles la même éducation sous prétexte de respecter leur égalité, c'est une violation évidente de cette égalité. Chaque sexe a ses aptitudes spéciales, sa sphère d'action propre ; les femmes n'ont point la même mentalité que les hommes ; elles sont douées de qualités, non point inférieures à celles des hommes, mais différentes. De ce seul point de vue, se trouvent justifiées la nécessité de l'éducation séparée des sexes et l'obligation pour l'Etat d'assurer à chaque sexe un enseignement et des programmes spéciaux.

Ce n'est là qu'une première division. Dans les

(1) Langlois, *Enseignement et Démocratie*, p. 297.

programmes, qu'ils s'adressent aux jeunes gens ou aux jeunes filles, des divisions nouvelles et des subdivisions s'imposent. Non point certes à l'infini. Il est impossible à l'Etat de prévoir tous les besoins et de cultiver toutes les aptitudes ; il doit seulement organiser quelques grands types d'enseignement entre lesquels pourra choisir l'enfant, chaque type ayant une base suffisamment large pour assurer une culture générale assez étendue et comprenant une ou plusieurs spécialités correspondant à une catégorie distincte de capacités et de besoins.

Mais surtout et en raison même de la nécessité où il se trouve de limiter son enseignement aux principaux besoins et aux principales aptitudes, l'Etat doit permettre à l'initiative privée de le concurrencer, de créer un enseignement rival du sien, d'essayer à côté des méthodes et des programmes officiels, des méthodes et des programmes inspirés d'un esprit différent, tendant à un but autre, faisant face à des besoins autres. Ici encore, on aboutit à la liberté nécessaire de l'enseignement.

III

L'Etat doit-il borner son rôle à assurer à tous un minimum de connaissances, et à permettre à chacun de cultiver ses aptitudes, quelles qu'elles soient ? Certains estiment ce rôle trop réduit, et pensent qu'une organisation de l'enseignement telle qu'on vient de l'esquisser n'assurerait pas réellement l'égalité des enfants devant l'instruction. M. Carnaud (1) affirme que les enfants ont droit au développement normal de leurs facultés, que,

(1) Proposition de loi ayant pour but de réaliser l'égalité des enfants devant l'instruction. J. O. Annexe au procès verbal de la séance du 1^{er} avril 1909, n° 2434. — Cette proposition a été adoptée par la ligue de l'enseignement au congrès d'Angers, le 4 août 1906.

pour assurer ce développement, l'Etat doit considérer ses écoles comme des « moyens de sélection scientifique mis à sa disposition pour recevoir et développer normalement les élèves les mieux doués, classés et répartis entre elles d'après leurs mérites et leurs aptitudes ». En conséquence, il propose que toutes les écoles actuelles soient classées par une commission de sélection. Les maîtres signaleraient les aptitudes des élèves ; les familles seraient averties des concours auxquels l'enfant pourrait prendre part selon ses aptitudes. Les élèves sans ressources seraient dotés de bourses.

Cette proposition de M. Carnaud paraît dans son ensemble bien bénigne après l'exposé des principes qui la précède. Que l'Etat tienne mieux que maintenant les parents au courant des progrès des enfants ; qu'il leur indique les carrières auxquelles ils peuvent prétendre : ce sont là des mesures assez sages auxquelles il n'y a rien à reprendre.

Il n'en est pas de même de l'idée générale qui se dégage de l'exposé des motifs de la proposition. Les enfants n'ont pas un droit à l'instruction ; l'Etat a le devoir de les astreindre à se munir de ce qu'il leur faut de connaissances précises pour prendre une conscience réfléchie de l'interdépendance sociale ; il doit rendre possible à tous l'accès à une instruction plus complète. Mais il n'a point à intervenir pour mettre en relief lui-même les aptitudes diverses des enfants. Ce n'est pas à lui qu'il incombe d'opérer une sélection rationnelle des aptitudes ; il n'a point l'obligation d'assurer à chaque individu la culture maxima que comportent ses facultés. Ce n'est point dans ses attributions de découvrir et de cultiver les génies.

Un tel rôle serait vain et même nuisible. Les génies se produisent seuls et point n'est besoin que l'Etat les aide à prendre conscience d'eux-mêmes. On voit mal une commission de fonctionnaires étiquetant, classi-

tiant et classant les aptitudes des enfants ; une telle attribution la conduirait nécessairement à cataloguer les intelligences et les aptitudes suivant quelques types très distincts, peu nombreux, et absolus ; rien ne serait aussi artificiel et arbitraire que les rapprochements forcés qui seraient ainsi opérés entre les intelligences. Rien ne serait plus éphémère non plus : les aptitudes chez les enfants se développent irrégulièrement, il est presque impossible de dire à un moment donné celle qui prédomine et qui caractérise l'intelligence de l'enfant. Il est impossible aussi de prédire, quand on l'a découverte, si elle continuera de prédominer ; nul ne peut, d'après les succès de l'écolier, prédire les succès de l'homme mûr. Un pareil système transformerait la nation en un immense lycée, et tous les enfants et jeunes gens en de perpétuels candidats aux concours publics. Malgré l'apparence qu'elle présente de respecter les différences individuelles et de songer à mettre en lumière les mérites personnels, la proposition de M. Carnaud aboutirait au monopole de l'enseignement entre les mains de l'Etat, à une réglementation et à une culture uniforme, à une pédagogie artificielle et vaine, à un système d'éducation purement utilitaire, dont toutes les règles seraient subordonnées aux exigences des concours visés par l'enfant ou sa famille, à une diminution, en somme, de la culture générale.

CHAPITRE III

APPLICATIONS DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DANS LE DROIT PUBLIC.

I. De l'égalité d'admissibilité de tous aux emplois publics. — II. L'Electorat. — Universalisation du suffrage politique. — III. L'Electorat (*suite*). Proportionnalité du suffrage politique. — IV. L'Éligibilité.

Aux individus ainsi instruits et éduqués, quels droits doivent être accordés ? A cette question, la règle de l'égalité répond que tous les individus doivent avoir les mêmes droits, jouir des mêmes prérogatives ; par suite, les diverses facultés spécialement connues sous l'appellation de « droits individuels » ou de « libertés individuelles » doivent être également accordées à tous ; liberté individuelle proprement dite, inviolabilité du domicile, liberté de conscience et des cultes, liberté du travail, liberté d'enseignement, liberté de la presse, liberté de réunion, droit d'association, droit de propriété, droits politiques, appartiennent également à tous. Pour préciser le sens du mot « égalité », quand il s'agit de l'attribution de droits aux individus, il suffira d'examiner à quelles conséquences précises aboutit la règle égalitaire en ce qui concerne l'admissibilité aux emplois publics, le droit de vote et celui d'éligibilité.

I

C'est une règle essentielle de notre droit public que celle de l'égalité d'admissibilité de tous aux emplois publics ; elle a été inscrite dans la plupart de nos Déclarations des droits. On la justifie généralement

en disant que la fonction publique étant un avantage, tous les citoyens ont un droit égal d'y participer. Nous disons au contraire que les fonctions publiques ayant pour objet la gestion des intérêts publics, l'Etat a pour devoir essentiel de n'en confier l'exercice qu'à ceux qui sont capables de les bien remplir ; qu'il ne peut, par suite, éliminer systématiquement une classe quelconque de citoyens parmi lesquels peut-être quelques-uns seraient plus aptes que d'autres.

Tout le monde peut également être admis dans les cadres de l'administration, peut également devenir fonctionnaire public. Ni la naissance, ni la profession, ni la pauvreté, ni la religion ne peuvent être une cause d'exclusion.

Il existe cependant, quelques incapacités dont la reconnaissance ne viole pas le principe d'égalité. Les étrangers ne collaborent pas, au moins d'une façon aussi étroite que les nationaux, à l'interdépendance sociale ; les liens sont plus lâches, qui les unissent aux nationaux des autres pays. Leur exclusion des emplois publics s'explique très naturellement. De même, celle des indignes. Ils ont été condamnés à certaines peines parce qu'ils ont violé directement et gravement les devoirs que leur impose l'interdépendance sociale. Il est juste qu'ils n'en profitent pas. Enfin la Société doit exclure tous ceux qu'une incapacité mentale mettrait dans l'impossibilité de gérer les intérêts publics.

La loi ne doit pas seulement exclure les incapables ; elle ne doit admettre que les plus capables. A mesure que croît la complexité de la vie moderne, à mesure qu'augmentent les attributions de l'Etat, la gestion des affaires publiques devient plus délicate et plus difficile ; il importe de n'admettre à participer à cette gestion que les individus les plus aptes.

Comment se fera ce choix ? Sous l'ancien régime, on pratiquait un système indiciaire ; au début, les emplois publics étaient réservés à la noblesse ; puis le roi les

vendit ; la naissance et la richesse étaient les seules preuves de capacité. Le système n'était point si insuffisant qu'au premier abord il le parait. Nobles et riches, dispensés par leur naissance ou leur fortune de se préoccuper de la gestion de leurs intérêts particuliers, avaient tout loisir de se préparer et de s'adonner à l'administration des intérêts publics. Il était cependant très imparfait. Outre qu'il ouvrait souvent l'accès des carrières publiques à des incapables, il excluait de ces mêmes carrières des individus qui y auraient pu rendre des services. Or, c'est le devoir le plus strict de l'Etat de ne laisser perdre aucune activité. Tout individu doit recevoir dans la société la fonction par laquelle il peut le plus utilement concourir au bien commun. C'est pourquoi on rejette aujourd'hui toute présomption de capacités et on se base uniquement sur le mérite personnel du candidat. Comment ce mérite peut-il être le plus sûrement mis en lumière ? Comment en cette matière l'égalité des citoyens peut-elle être le plus sûrement sauvegardée ?

Des divers systèmes de désignation pratiqués, aucun n'est pleinement satisfaisant.

Certains fonctionnaires sont élus. Peut-on attribuer à un corps électoral quelconque une compétence sérieuse pour discerner entre les candidats le plus méritant ? Même en supposant un corps électoral aussi soigneusement choisi que possible, en le supposant aussi éduqué, aussi restreint qu'on le voudra, il n'est pas possible de croire un instant qu'il puisse à la fois se faire une idée exacte et de la compétence véritable qu'exige l'emploi dont il s'agit et de la valeur individuelle des différents candidats. L'élection doit être bannie comme mode de désignation des fonctionnaires.

D'autres fonctionnaires sont directement nommés. Y a-t-il des chances que ce soient les plus aptes ? Même en mettant toutes les questions personnelles de côté, d'influence, de relations ou de coterie, en admettant

que l'agent chargé de la nomination s'entoure de tous renseignements, et prenne la décision que lui impose son enquête, son choix peut être médiocre. Il peut arriver que lui-même manque de compétence pour apprécier et les aptitudes qu'exige la fonction, et les aptitudes des divers candidats. On ne peut conserver la nomination directe, qu'à la seule condition que l'agent investi du droit de nommer ait sous sa dépendance directe celui qu'il a choisi, et qu'il en soit personnellement responsable.

Beaucoup de fonctionnaires enfin sont désignés à la suite d'un concours. Ce mode est généralement préférable. Il ne présente pas les inconvénients de l'élection, car le jury est infiniment plus réduit et peut être judicieusement choisi, ni ceux de la nomination, car les chances d'erreurs sont moindres, l'examen du candidat étant plus poussé.

On lui adresse cependant un reproche, celui d'aboutir souvent à désigner comme le plus apte le candidat qui sait, au jour de l'examen, le plus de choses, mais non point celui qui plus tard, par l'envergure de ses facultés et la largeur de ses vues, rendra le plus de services à la collectivité. Ce reproche n'est fondé qu'en partie, ou plutôt il est mal dirigé. Si le concours aboutit trop souvent à une désignation injustifiée, c'est que le programme est imparfaitement rédigé ou trop chargé, ou que le jury en a mal compris l'esprit. En lui-même, le concours judicieusement organisé et sagement mis en œuvre, échappe à toute critique.

Mais il présente une sérieuse difficulté : le choix du gouvernement, malgré le concours, va-t-il rester libre ? Le gouvernement sera-t-il tenu de permettre à tous les citoyens de prendre part au concours ? Le concours passé, sera-t-il tenu de nommer tous ceux déclarés aptes, et de ne nommer que ceux-là ? On admet généralement que le gouvernement doit avoir, en une certaine mesure, les mains libres, que l'initiative de l'agent chargé

de la nomination ne doit pas être supprimée et que la loi doit lui laisser un certain pouvoir discrétionnaire d'appréciation (1).

A l'appui de cette opinion, on fait valoir d'abord que si le gouvernement n'avait aucun pouvoir d'appréciation, il serait possible à une classe ou à une secte de citoyens de s'emparer de toute une catégorie de fonctions, et que cet accaparement serait nuisible à la liberté des citoyens. M. Hauriou affirme que c'est l'essence du gouvernement de jouer le rôle d'arbitre entre les diverses forces sociales, de maintenir constamment un certain équilibre entre ces forces, et qu'il ne peut assurer cet équilibre, que s'il est, en une certaine mesure, le maître de choisir et d'exclure les fonctionnaires.

Ce raisonnement ne paraît pas concluant. Il est bien peu probable que sous un régime de concours sainement organisé et qui impose à tous les candidats, pour pouvoir se présenter, l'obligation absolue de remplir certaines conditions de capacité déterminées, il soit loisible à une classe de citoyens de s'assurer le monopole de certaines fonctions. Surtout l'argument de M. Hauriou ne vaut point contre ce principe que le bien public exige impérieusement que ce soient les plus méritants, parmi ceux qui les sollicitent, qui obtiennent les emplois publics. L'Etat, de par les principes de l'interdépendance sociale, doit permettre à tous les citoyens d'accéder aux fonctions publiques et il ne peut déterminer son choix que d'après leurs mérites personnels mis en lumière par le concours.

On fait valoir un second argument : on dit que si le concours permet de désigner celui des candidats qui est intellectuellement et scientifiquement le plus capable d'occuper une fonction déterminée, la moralité de ce

(1) Hauriou, *Droit administratif*, p. 338 ; Jèze, *Rev. du Droit public*, 1904, p. 519.

candidat échappe au jury, ainsi que l'esprit dans lequel il est probable qu'il remplira sa fonction ; que le gouvernement ne peut ni ne doit se désintéresser d'une pareille question ; qu'il ne doit pas permettre à un fonctionnaire, quelles que soient ses aptitudes professionnelles, d'user de l'autorité dont il est investi pour contrecarrer l'action gouvernementale ; qu'il doit maintenir une certaine unité de vue entre tous les fonctionnaires et que ceux-ci ne peuvent pas servir fidèlement un régime, quand ils le réprouvent. Cela n'est point inexact. Mais d'une part, le fonctionnaire qui manquerait au devoir que lui impose la fonction qu'il a acceptée, tomberait sous le coup d'une peine disciplinaire. Le gouvernement ne serait pas désarmé. Il vaut mieux avoir à sévir contre un fonctionnaire qui violerait ses devoirs que d'exclure préventivement des fonctions publiques un candidat qui peut-être y rendrait de très brillants services, et dont on n'est jamais sûr que plus tard il manquera à ses devoirs de correction vis-à-vis de l'autorité publique. En second lieu, en demandant la généralisation de la pratique du concours, on ne demande point qu'un concours soit établi à l'entrée de toutes les carrières publiques. On admet la nomination directe dans certains cas, notamment dans ceux où l'agent chargé de la nomination paraît, de par ses fonctions, apte à faire un choix judicieux et où il est responsable personnellement de ce choix. La loi peut bien confier au gouvernement seul le choix de certains fonctionnaires ; mais dès l'instant qu'elle décide qu'un emploi sera donné au concours, cette disposition doit lier le gouvernement et celui-ci ne doit plus pouvoir ni exclure un candidat du concours, ni nommer un titulaire autre que celui qu'a désigné le jury. Par suite, tout individu ainsi arbitrairement exclu du concours ou du bénéfice du concours doit avoir un recours pour faire annuler la décision qui lui fait grief. Ainsi l'exige impérieusement la règle

de l'égalé admissibilité de tous aux emplois publics.

Les solutions actuelles de la législation et de la jurisprudence sont loin d'être conformes à cette conclusion théorique. On se rappelle que la plupart des règlements qui régissent les concours à l'entrée des carrières publiques permettent à l'agent chargé de la nomination d'exercer sur les candidats un contrôle très étendu. Dans la plupart des cas, aucun recours n'est possible de la part du candidat exclu. Une pareille situation est contraire au principe de l'égalé admissibilité de tous aux emplois publics. Tous les citoyens ne sont pas égaux devant la loi, puisqu'il appartient au gouvernement d'en exclure quelques-uns, puisqu'il lui est permis de baser son choix sur des motifs autres que le mérite des candidats.

Il serait nécessaire, pour assurer plus de réalité au principe d'égalité, de déterminer législativement ou réglementairement pour chaque fonction publique mise au concours, les conditions précises d'âge, de diplômes, de moralité à exiger des candidats. Tout candidat qui remplirait ces conditions aurait le droit de participer au concours et, déclaré admissible, d'être nommé à son rang de classement ; tout candidat, qui ne satisferait pas aux conditions requises, serait obligatoirement exclu du concours. Le pouvoir de l'agent se bornerait à la comparaison des titres présentés avec les titres exigés. De plus, pour permettre au candidat écarté du concours de soumettre son exclusion à l'appréciation de la juridiction contentieuse, les motifs qui ont dicté à l'agent sa décision devraient figurer dans celle-ci.

II

On sait en quoi consistent actuellement en France les règles qui régissent le suffrage politique ; tous les Français mâles, remplissant certaines conditions d'âge,

de domicile, de moralité, disposent également d'une voix dans les collèges électoraux. Ces règles sont-elles conformes aux principes de l'interdépendance sociale, tel que nous les avons exposés ? Il nous paraît que non. Il nous semble, en premier lieu, que la solidarité par similitude exige que le droit de suffrage soit accordé à un plus grand nombre d'individus, c'est-à-dire soit véritablement universalisé ; il nous semble, en second lieu, que la solidarité par division du travail exige que le droit reconnu à tous soit accordé à certains plus largement qu'à d'autres.

La règle de droit basée sur l'interdépendance sociale exige-t-elle que la loi positive reconnaisse à tous le pouvoir de participer à la puissance politique ? C'est une question d'époque et de civilisation ; cela dépend de l'état politique et social d'une nation à un moment donné. A une certaine époque, au début de l'évolution politique des sociétés, la consultation du peuple par les gouvernants peut n'être point obligatoire pour ceux-ci. Mais un fait s'impose : dans chaque pays, un nombre de plus en plus grand de personnes a un pouvoir reconnu de décision ou d'élection. « Dans tous les pays civilisés, la puissance politique tend de plus en plus à appartenir au plus grand nombre » (1). Légitime ou non ce fait est universel et il faut l'accepter tel quel. Il appartient seulement à la loi de déterminer les conditions dans lesquelles peut se faire cette accession du plus grand nombre à la puissance politique. Dans cette réglementation, comme en tout autre matière, la loi reste subordonnée à la règle de droit, c'est-à-dire qu'elle doit s'inspirer des obligations que lui impose l'interdépendance sociale et tendre à la réaliser le plus complètement possible.

Doit-elle donc, de par l'interdépendance sociale,

(1) Duguit, *L'Etat, les gouvernants et les agents*, p. 56.

accorder à tous la prérogative de prendre part à la gestion des affaires publiques ? Dans l'état actuel de la civilisation, il faut répondre nettement que oui. Tous les individus qui composent aujourd'hui les groupements sociaux participent plus ou moins utilement, mais enfin participent, à la réalisation du but social ; tous, avec des capacités différentes, avec plus ou moins d'application, plus ou moins de succès, agissent et se développent, et apportent à l'œuvre commune leur part de production. Bien plus, les hommes actuellement ont tous une conscience plus ou moins nette de cette collaboration nécessaire ; tous sentent ou savent qu'ils ne peuvent vivre qu'en commun, que leurs intérêts sont liés, qu'ils seront d'autant plus heureux que l'interdépendance sociale sera plus étroite et mieux respectée : tous aujourd'hui ont un minimum de conscience sociale ; il est donc nécessaire d'accorder à tous un bulletin de vote.

Les exceptions à cette règle doivent être très rares : le nombre de ceux à qui la loi refuse le pouvoir de voter doit en être aussi réduit que possible, et ce refus ne peut être prononcé que pour des motifs très sérieux. Il s'en faut cependant que la législation française accorde à tous les individus le droit de suffrage politique ; les exceptions admises par la loi française sont beaucoup trop nombreuses.

En premier lieu, ne votent que les hommes : les femmes sont exclues du suffrage politique. Même dans la doctrine généralement admise aujourd'hui qui voit dans l'électorat à la fois un droit et une fonction, cette exclusion ne se comprend pas. Considéré comme un droit, l'électorat est inhérent à la personne humaine et toute personne humaine, indépendamment de son sexe, doit être reconnue titulaire d'un pareil droit. Considéré comme une fonction, son existence peut être, certes, subordonnée à certaines conditions de capacité ; mais sur quoi le législateur s'appuierait-il pour penser que

les femmes, parce que telles, sont incapables de comprendre l'administration publique et d'opiner dans les assemblées électorales ? S'il considérait l'électorat exclusivement comme une fonction, on admettrait qu'il n'accordât pas à toutes les femmes le droit de vote ; mais qu'il exclue systématiquement de la cité politique toutes les femmes, par cela seul qu'elles sont femmes, cela ne se peut admettre.

A *fortiori*, avec les principes que nous avons posés, doit-on investir les femmes du pouvoir de voter. Ne participent-elles pas, comme les hommes, à l'interdépendance sociale ? Ne supportent-elles pas les mêmes charges qu'eux ? Ne sont-elles pas, autant qu'eux, intéressées à la bonne marche des affaires publiques ? En échange des services que leur rend la société, ne lui en rendent-elles point ?

On objecte que « depuis les origines mêmes de l'humanité, une division naturelle du travail et des fonctions s'est établie, perpétuée et constamment accentuée entre les deux sexes. A l'homme sont échus la vie publique et les fonctions qui s'y rapportent ; à la femme appartient la garde et le soin du foyer domestique et la tâche capitale de la première éducation des enfants ». (1) Admettons, bien que depuis un demi-siècle surtout, la différenciation des tâches d'après les sexes, loin de s'accroître, tende au contraire à s'atténuer, que l'observation du savant auteur soit exacte, peut-elle légitimer la privation pour les femmes du droit de voter ? De ce que celles-ci rendent à la société des services différents de ceux que lui rendent les hommes, comptera-t-on pour rien ces services ? De ce que la sphère d'activité de la femme est différente de celle de l'homme, s'ensuit-il que, dans cette sphère, la femme ne coopère pas, autant que l'homme dans la sienne, à l'interdépendance sociale ? Cette coopération, qui a amené le légis-

(1) Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 271.

lateur à accorder le pouvoir de voter aux hommes, ne peut-elle aussi bien justifier l'octroi de ce même pouvoir aux femmes ?

M. Esmein ajoute : « Faire entrer les femmes aujourd'hui dans la vie publique, ce serait introduire, *sans aucune utilité*, des éléments de trouble dans l'organisation politique ». C'est précisément là la question. Est-ce si inutile qu'on veut bien le dire, au point de vue de l'interdépendance sociale, que de consulter les femmes sur les questions d'intérêt général ? Elles ont autant d'intérêt que les hommes à la bonne gestion des affaires publiques. Les taxera-t-on d'incompétence ? Si la loi exigeait, pour accorder le pouvoir de voter, un certain degré de capacité, à combien d'hommes ne devrait-elle pas refuser ce pouvoir ? On affirme, il est vrai, que les femmes sont naturellement portées à juger les choses et les gens d'une façon différente de celle dont usent les hommes ; mais c'est précisément parce qu'elles risquent d'avoir un avis différent qu'il importe de le leur demander. (1)

La loi prive encore du droit de vote les enfants : il faut être âgé de 21 ans pour voter. Cette exclusion est-elle légitime ? Il est permis de se le demander. Les enfants en effet, au moins dans l'âge adulte, collaborent à l'interdépendance sociale. Cela conduirait à leur ouvrir le droit de vote dès cet âge. Mais peut-être leur collabora-

(1) En pratique, cette accession des femmes au droit électoral ne devrait pas, semble-t-il, être opérée d'un seul coup ; il faudrait procéder par étapes. Cf. dans ce sens la proposition de loi de M. Dusaussoy tendant à accorder aux femmes le droit de vote dans les élections aux conseils municipaux, d'arrondissement et aux conseils généraux. (J. O. Chambre Doc. parlement. S. O. 1906, p. 1814). — Il y a, d'ailleurs, une tendance très nettement marquée dans les Etats civilisés modernes à accorder aux femmes l'électorat politique. L'Angleterre et ses colonies, la plupart des Etats de l'Union américaine, l'Islande, les pays scandinaves, reconnaissent aux femmes, dans des conditions variables et dans de plus ou moins grandes proportions, l'électorat aux conseils locaux. Dans le Wyoming, la Finlande, la Suède, les femmes ont les mêmes droits électoraux que les hommes.

tion est-elle trop instinctive ; peut-être n'en ont-ils pas une conscience suffisante. La participation à la puissance politique en effet n'est pas seulement attachée au fait de l'interdépendance, mais aussi à la conscience que prennent les hommes de cette interdépendance. Il semble donc qu'on doive attendre, pour lui permettre de voter, que l'enfant non seulement ait atteint l'âge de discernement, mais aussi ait manifesté une certaine capacité de raisonner, qu'il ait véritablement acquis une conscience d'homme. Peut-être, pour ces diverses raisons, l'âge de 21 ans est-il trop tardif, et devrait-on adopter celui de 18 ou 19 ans.

La loi française exige encore, pour accorder le droit de voter, la justification d'un domicile légal ou d'une résidence de six mois. C'est un minimum de garantie que prend la société, dit M. Esmein ; elle veut être sûre que celui à qui elle reconnaît le droit électoral lui appartient véritablement et fait partie de ses cadres réguliers ; elle n'exclut que les vagabonds et les nomades. (1) On peut se demander si cette garantie est bien indispensable : la société pourrait s'assurer de l'identité et de la moralité de ses membres, d'après d'autres signes que le domicile. Du fait qu'un individu s'est déplacé et qu'il ne se trouve pas, à l'époque d'une élection, dans la circonscription électorale où il est domicilié, en résulte-t-il qu'il ne collabore plus à l'interdépendance sociale, qu'il ne supporte plus les charges communes à tous ? Les intérêts généraux ne sont-ils pas les mêmes à Marseille et à Lille ? Il semble donc, qu'au moins en ce qui concerne les élections générales, l'électorat politique doive être accordé indépendamment de toute condition de domicile ou de résidence (2). Quant aux élections régionales et locales, ce serait une excel-

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 273.

(2) Cf. Proposition de loi de J. Guesde tendant à assurer l'universalité du vote dit universel (J. O. Chambre, Doc. parlement. 1894 p. 337).

lente mesure d'instituer le vote par correspondance (1).

Reste une dernière cause d'exclusion : c'est l'indignité. Celle-ci se justifie d'elle-même et doit être pleinement acceptée. Il est évident que les individus qui se sont insurgés contre l'interdépendance sociale, ne peuvent bénéficier des prérogatives qui en découlent.

III

Du fait de la solidarité sociale par similitude, nous avons déduit cette nécessité d'accorder à tous les individus qui collaborent à cette solidarité le pouvoir de voter. Il faut aller plus loin maintenant, et du fait de la solidarité par division du travail, déduire cette nécessité d'accorder à chacun un pouvoir de voter différent, suivant l'importance de sa coopération à l'interdépendance sociale.

Tous les individus collaborent à l'interdépendance sociale, mais ils n'y collaborent pas tous également. Leurs capacités et leurs aptitudes sont diverses : les uns sont plus aptes que les autres à comprendre les affaires publiques et à donner sur leur gestion une opinion fondée et réfléchie. De même, diffèrent les charges sociales : les uns, par suite de leur activité et de leur talent, ont acquis une fortune importante et supportent une part plus considérable que les autres des dépenses publiques. De même enfin varient les services que rendent à la société les individus.

Reconnaître à tous un pouvoir égal de voter apparaît par suite comme contraire, au premier chef, à la solidarité par division du travail. Les individus sont obligés par la règle de droit de collaborer à la solidarité sociale d'autant plus activement que cette collaboration a plus de chance, par suite de leur capacité ou de leur situa-

(1) Cf. Proposition de loi de M. Simonet tendant à autoriser les électeurs absents de la commune à voter par correspondance. (J. O. Chambre. Doc. parlement. S. E. 1907, p. 269).

tion sociale, d'être plus fructueuse. Tous ont un minimum de conscience sociale qui les rend aptes à voter, mais beaucoup ne possèdent pas seulement ce minimum, beaucoup sont susceptibles de comprendre et de gérer les affaires publiques : leur accorder une influence prépondérante est le seul moyen de faire prospérer ces affaires, par suite, de développer l'interdépendance sociale. De même donc que les individus sont tenus de mettre leurs aptitudes diverses au service des affaires publiques, de même la loi positive est obligée d'accorder aux plus aptes un pouvoir de voter plus considérable, soit une ou plusieurs voix supplémentaires. On aboutit ainsi à la condamnation du suffrage égalitaire, où chaque citoyen dispose uniformément d'une voix, et à l'institution du vote plural, d'après laquelle les citoyens ont d'autant plus de voix que l'Etat les suppose plus capables de bien gérer les intérêts public : l'influence politique de l'électeur doit être proportionnée à sa compétence politique.

Il s'en faut de beaucoup, certes, qu'une telle conclusion soit généralement acceptée : le suffrage universel égalitaire rallie aujourd'hui la plupart des opinions et est presque uniquement usité dans les Etats modernes. Les arguments cependant qu'on fait valoir pour le justifier sont inadmissibles, pas plus que ne sont décisives les objections qu'on oppose au vote plural.

On dit en faveur du suffrage égalitaire que c'est une de ces idées simples qui se font accepter d'emblée : elle présente ce caractère que d'avance elle ne favorise personne et met tous les votants sur le même pied. (1) C'est précisément ceci qu'on doit lui reprocher, de mettre sur le même pied des votants de si inégale valeur.

M. H. Michel a senti la faiblesse de cette justification du suffrage égalitaire et il en a présenté une autre :

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 225.

l'universalité du suffrage, d'après cet auteur, se justifie par l'égalité mathématique des unités sociales (2). Et en effet, si cette égalité existait, elle imposerait l'égalité du suffrage ; mais elle n'existe point ; tout au contraire, les unités sociales ont chacune une valeur propre, différente de celle des autres. Bien loin donc qu'une égalité prétendue des unités sociales conduise à l'égalité du suffrage, l'inégalité réelle de ces unités doit conduire à l'inégalité du suffrage.

Au vote plural, on oppose ce fait que le suffrage égalitaire existe en France depuis cinquante ans et que l'impossibilité de le réformer doit faire *a priori* écarter tout système opposé. Pratiquement, en France, dit M. Charles Benoist, le vote plural est impossible : depuis cinquante ans, les hommes sont égaux de par la loi, en politique. « Pour l'homme d'État, le fait naturel, l'inégalité, est périmé après cinquante ans par le fait légal, artificiel : l'égalité. Contre l'admission du vote plural, il ne faut point d'autre argument. » (2) En 1897 cependant, M. Charles Benoist écartait le vote cumulatif qu'il qualifiait « d'expédient médiocre. » Il rejetait de même le vote multiple, « forme usée... qui rompt l'égalité des votes dans le suffrage universel » (3). Nul n'ignore que cette raison a cessé cependant d'être convaincante pour M. Charles Benoist, et qu'il admet à présent le vote cumulatif, bien que ce vote rompe l'égalité mathématique des suffrages. Si cet argument ne ne vaut plus contre le vote cumulatif, il ne doit pas valoir davantage contre le vote plural.

On reproche, en outre, à ce système de vote d'être un « souvenir inconscient des régimes électoraux d'autrefois » et de tendre à substituer le nombre des enfants et l'importance de la propriété à « la volonté,

(2) *Doctrines politiques de la Démocratie*, p. 48.

(2) *L'organisation du suffrage universel*, p. 101.

(3) *Id.* p. 115.

à l'intelligence, à la responsabilité de la personne humaine » (1). Ce reproche ne porte pas. Il ne s'agit pas de substituer divers éléments à l'intelligence et à la responsabilité de la personne humaine, mais de les y superposer. La volonté, l'intelligence se retrouvent dans chaque personne humaine, c'est pourquoi on attribue d'abord une voix à chaque personne ; mais elles s'y trouvent à des degrés différents, beaucoup plus développées chez les uns que chez les autres ; il est juste, il est utile, dans l'intérêt de tous, que la loi accorde à ceux-là une participation à la puissance politique plus importante qu'à ceux-ci. Les divers éléments dont il s'agit ne sont point substitués à l'intelligence et à la volonté ; ils sont pris simplement comme la preuve, l'indice d'une intelligence ou d'une volonté supérieures.

On dit enfin que l'institution du vote plural soulèverait de telles difficultés d'application qu'il serait presque impraticable ; qu'en tout cas, il ne pourrait fonctionner sans comporter une immense part d'arbitraire. L'inégalité est pleine d'inégalité : comment régler la progression des voix ? D'après l'échelle des valeurs ? Comment dresser cete échelle ? Avec quels éléments et sur quels signes ? Et M. Ch. Benoist s'attache à démontrer qu'aucun des éléments de pluralité qu'on propose habituellement ne peut être admis : la propriété serait « un cens hypocrite », — l'instruction aboutirait à un mandarinat ; d'ailleurs, l'égalité de grade ne garantit pas l'égalité de savoir et de mérite ; de plus, il n'y a entre l'instruction et l'éducation politique nul rapport fixe et nécessaire ; — la position sociale enfin, qui est plus compréhensive que la fortune et l'instruction et qui les englobe, serait presque impossible à déterminer : il faudrait la décomposer en ses éléments et trouver le signe extérieur de chaque

(1) Deschanel. Discours prononcé à la Chambre des députés, le 21 octobre 1909.

élément et son coefficient ; il faudrait ensuite déterminer la progression elle-même, c'est-à-dire le rapport de la position sociale, et, ce rapport déterminé, l'exprimer arithmétiquement.

Ces arguments ne nous convainquent pas. Certes, l'établissement du vote plural comporterait une certaine difficulté et une certaine part d'arbitraire. Mais quelle institution n'en comporte pas ? Doit-on ne point rechercher la solution évidemment utile d'un problème, pour ce seul motif qu'elle est difficile à trouver ? Dans toute réglementation, il existe nécessairement une part d'arbitraire. Evidemment, on ne voit pas pourquoi quatre voix plutôt que deux à tel diplôme ou tel chiffre de fortune. Mais voit-on davantage pourquoi on fixe à 21 ans plutôt qu'à 20 ans ou 22 l'âge de la majorité politique ? On ne se flatte pas d'ailleurs de réaliser en pratique par le vote plural une relation rigoureusement exacte et constante entre les capacités politiques et le nombre des voix ; on se propose seulement de réaliser une certaine somme de justice : une solution suffisamment approchée vaudrait mieux que le système actuel.

D'ailleurs, la fortune et l'instruction ne sont pas les seuls éléments qui doivent entrer en ligne de compte pour apprécier la position sociale des individus. Bien d'autres doivent être envisagés : l'âge, l'habitation, l'épargne, la qualité de chef de famille, etc. En ce qui concerne spécialement ce dernier élément, il est impossible de mettre sur le même pied, au point de vue de l'interdépendance sociale, les célibataires et les pères de famille : il est évident, *a priori*, que ces derniers, parce qu'ils sont moins prêts à faire des dépenses improductives et parce que leur activité étant plus stimulée, sera plus développée, contribueront davantage à l'accroissement de l'interdépendance. D'autre part, les enfants à qui il ne semble pas qu'on doive accorder l'électorat avant 18 ou 19 ans, sont

cependant des êtres humains, participant et coopérant à l'interdépendance sociale : il est équitable que leur père, jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge où l'électorat leur est accordé, soit investi d'un pouvoir de voter supplémentaire.

La loi ne doit pas seulement tenir compte de tous ces éléments ; elle doit les combiner : elle ne doit pas en effet attribuer un suffrage supplémentaire à un citoyen par cela seul qu'il a un certain minimum de fortune ou qu'il a atteint un âge déterminé ou qu'il est muni de tel diplôme universitaire. En particulier, si elle accordait un droit de vote plus étendu à la seule fortune, les adversaires du vote plural auraient quelque raison d'accuser ce système de revenir au suffrage censitaire et de violer la règle de l'égale admissibilité de tous aux emplois publics. Elle doit exiger la réunion de deux ou plusieurs éléments de pluralité dans le même individu, pour lui attribuer une ou plusieurs voix supplémentaires : on ne doit pas hésiter, par exemple, à accorder une voix supplémentaire à tel citoyen qui, âgé de 30 ans et propriétaire de 10,000 fr. de rentes, est en même temps titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

C'est la solution qu'a adoptée la Constitution belge : l'âge de 35 ans, la qualité de chef de famille, le fait de payer à l'Etat au moins 5 fr. de contribution personnelle sur l'habitation, ces trois circonstances réunies valent une voix supplémentaire. L'âge de 25 ans et le fait, ou bien d'être propriétaire d'un immeuble estimé au cadastre au moins 2,000 fr., ou bien d'être titulaire depuis deux ans au moins soit d'une inscription au Grand Livre de la Dette publique soit d'un carnet de rente belge à la Caisse d'épargne d'au moins 100 fr. de rente donnent une voix supplémentaire. — Ont deux voix supplémentaires les citoyens âgés de 25 ans, qui sont porteur d'un diplôme de l'enseignement supérieur, ou d'un certificat de fréquentation d'un

cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, et ceux qui remplissent une fonction publique, occupent une position, exercent une profession qui « implique la présomption, que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur ». — Nul ne peut cumuler plus de 3 voix.

Le vote plural, organisé sur les bases que nous avons indiquées, modelé, si l'on veut, sur la loi belge, serait préférable au système mathématiquement égalitaire actuellement en vigueur. M. Charles Benoist apprécie impartialement la formule belge, où se trouvent « à peu près tous les éléments possibles de pluralité, qui n'est pas en soi antidémocratique, qui ne constitue à la fortune aucun avantage sans compensation, sans rachat par d'autres conditions, qui met au-dessus du reste l'instruction ou la fonction, — formule capacitaire plutôt que censitaire » (1). Une formule de ce genre, qui distinguerait entre les individus et donnerait aux plus aptes une importance proportionnée à leurs capacités, est la seule qui puisse se concilier avec la doctrine de l'interdépendance sociale.

IV

En droit français, l'éligibilité suit, en principe, l'électorat. La loi déclare également éligibles tous les électeurs, sauf qu'elle exige d'eux l'âge de 25 ans, comme preuve de maturité d'esprit et d'expérience.

On peut se demander si cette unique condition est suffisante. Les parlementaires sont des fonctionnaires : il appartient donc à la loi, tout en assurant à tous l'accès de cette fonction, de déterminer, comme pour les autres fonctions publiques, les conditions nécessaires

(1) Op Cit. p. 140.

pour que n'en soient investis que les citoyens désignés par leurs « vertus et leurs talents ». Or, il n'apparaît pas que les conditions requises de l'électeur, même en y ajoutant celle d'avoir 25 ans, soient suffisantes.

Certes, il faut se garder d'exagérer l'importance des attributions du Parlement. Son rôle n'est pas d'administrer les affaires du pays, mais de contrôler cette administration : encore faut-il en connaître et en comprendre les rouages. Si l'on peut admettre que tout individu, par le fait seul qu'il collabore à l'interdépendance sociale et qu'il a conscience de cette collaboration, a une notion de l'intérêt général suffisante pour émettre dans les assemblées électorales un vote qualifié, on ne peut pas admettre qu'il est suffisamment apte pour contrôler, en connaissance de cause, l'administration générale du pays.

La loi ne devrait confier cette attribution de contrôle qu'aux citoyens qui paraîtraient convenablement préparés à la bien exercer. Peut-être, dans ce but, pourrait-on décider que seuls seraient éligibles les électeurs à qui la loi a reconnu au moins une voix supplémentaire.

Loin de violer le principe d'égalité, on n'en ferait ainsi qu'une rigoureuse application. Cette condition ne serait qu'une garantie de capacité, garantie qu'il est du devoir de l'Etat d'exiger de tout candidat à une fonction publique.

CHAPITRE IV

L'EGALITE DES CHARGES FISCALES ET MILITAIRES

I. L'Égalité des charges fiscales : universalisation de l'impôt. — II. L'Égalité des charges fiscales (*suite*) : progressivité de l'impôt. — III. Les charges militaires.

L'égalité ne doit pas seulement régner à l'égard des libertés et des droits accordés aux citoyens : elle doit exister aussi à l'égard des charges qui leur sont imposées. « De même qu'un gouvernement, dit Stuart Mill, ne doit faire aucune distinction de personnes ou de classe quant à la force des demandes que les individus lui adressent, de même les sacrifices qu'il leur réclame, doivent porter, autant que possible, avec la même pression, sur tous » (1). De même que les droits doivent être proportionnels aux mérites, de même les charges doivent être réparties proportionnellement aux ressources et aux forces contributives.

Les règles qui fixent aujourd'hui cette répartition sont-elles conformes au vrai principe égalitaire ? Au cas de négative, par quelles règles devraient-elles être remplacées ?

I

Ce n'est pas seulement à cause d'une simple nécessité de fait que l'impôt est levé, et parce que l'Etat, se chargeant d'un grand nombre de services, doit être muni des ressources suffisantes pour leur fonctionne-

(1) *Principles of Pol. Ec.* liv. V, chap. 2, § 2. Cité par Jèze, *Cours élémentaire de Science des Finances*, p. 651, n. 3.

ment. Une raison plus profonde le justifie. On considère généralement que l'appropriation individuelle de la terre et des capitaux est légitimée par le rendement supérieur que ce mode de propriété assure, par le plus grand développement de l'activité individuelle qu'il suscite. Ce serait une erreur cependant de croire que le rendement fourni par la propriété privée est dû uniquement à l'activité déployée par le propriétaire. La société coopère aussi à ce rendement. Il y a, dans toute richesse privée, une portion qui est d'origine sociale et qui appartient à tous. Dans la création de toute propriété individuelle, la société collabore avec l'individu. Le cultivateur laboure un sol déjà sillonné par la civilisation ; l'industriel fabrique un produit où une partie de la science humaine est incorporée. Il n'y a pas de fortune, pas de richesse qui ne doive sa naissance et sa formation à la collaboration de la société. En cette matière comme en toute autre, tous les membres d'un même groupement sont étroitement solidaires, le labour ou le talent des uns profite aux autres, et la fortune de quelques-uns est l'œuvre du travail de tous. Certes, il est difficile de chiffrer la part de cette collaboration sociale ; elle est, dans chaque cas, différente ; parfois elle est la cause presque unique de la formation du capital ; quelquefois aussi il semble que l'individu ne doive qu'à lui-même sa fortune ; mais elle existe toujours. Il est donc raisonnable que l'Etat prélève une portion de la richesse qu'il a, par le fait seul de son existence, aidé à naître : ce prélèvement se fait sous forme d'impôt.

A ceux-là même qui ne possèdent rien, et qui n'ont d'autres ressources que leur travail, cette théorie s'applique : auraient-ils pu exécuter leur tâche sans les outils dont ils se sont servis et qui ont été inventés par d'autres ? Ne doivent-ils pas eux-mêmes leur existence au milieu social dans lequel ils vivent, et leur capacité de travail et leurs aptitudes ne leur viennent-elles pas en partie de ce milieu ? C'est donc avec juste raison

que l'Etat prélève sa part sur les revenus du travail comme sur les autres.

Ainsi, tous les membres d'une société, parce qu'ils sont riches, parce qu'ils peuvent travailler, parce qu'ils vivent, tiennent de cette société une partie de leur fortune, de leurs salaires, de leurs forces ; il est juste qu'ils contribuent tous aux frais que nécessite le maintien de cette société ; le paiement de l'impôt est un devoir social qui s'impose à tous ; tous doivent payer l'impôt.

Cette règle souffre, dans toutes les législations modernes, de très nombreuses exceptions. En droit positif français, dans un grand nombre de cas, des situations juridiques ou économiques identiques sont soumises à des régimes fiscaux différents sans aucune raison valable. La consommation de l'alcool est imposée par la loi : et cependant certains bouilleurs de crû sont exempts du droit de consommation pour l'alcool de leur crû qu'ils consomment sur place ; les valeurs mobilières sont soumises à différentes sortes d'impôts et cependant les titulaires de rentes sur l'Etat français jouissent d'une immunité fiscale presque complète ; les bénéfices tirés de l'exercice d'une profession sont frappés par la patente, et cependant les professions agricoles et les professions libérales sont exemptes de cet impôt, etc.

Mais la brèche la plus importante qui soit faite aujourd'hui au principe de la généralité de l'impôt résulte de ce que la plupart des législations positives consacrent l'exemption d'un minimum d'existence. On tend actuellement à considérer que la règle de la généralité de l'impôt ne s'oppose pas à l'exonération des individus qui, sans être indigents, ne possèdent que des revenus peu élevés : les individus n'ayant pas d'autres ressources que celles qui leur sont nécessaires pour subsister sont exempts d'impôts. A l'appui de cette tendance, les auteurs qui en sont partisans font observer, à la suite de Ricardo, que la faculté de payer les impôts est pro-

portionnelle au revenu net et non au revenu brut ; en d'autres termes, il faut, d'après eux, déduire du revenu total les frais de production. Or les dépenses occasionnées aux travailleurs par l'achat des objets de première nécessité constituent des frais de production. Il y a un certain nombre de dépenses irréductibles qui doivent être placées pour tous en dehors et au-dessus de la rétribution des services de l'Etat. (1)

Cette exception ne peut être approuvée : que faut-il entendre par frais de production ? D'après les uns, uniquement les dépenses nécessaires à la subsistance ; d'après les autres, il faut y comprendre aussi les dépenses qui contribuent à procurer un certain confort ; à quel chiffre pourra-t-on donc fixer le minimum d'existence ? Qu'est-ce qu'un minimum d'existence qui, par hypothèse, peut être réduit ? Mais surtout, tous les individus ne retirent-ils pas également, de la société, des avantages ? Les malheureux et les faibles ne sont-ils pas secourus, encouragés par la société ? Ne profitent-ils pas de l'interdépendance qui les unit à elle ? Recevant des services de cette société, ils doivent contribuer aux frais. « La loi, dit Robespierre, doit consacrer l'honorable obligation, pour tous les citoyens, de payer les contributions. »

Sans doute, répond-on. Mais les prolétaires paient déjà, et suffisamment, sous la forme des impôts indirects qui les frappent proportionnellement plus que les riches : au moins doit-on les exempter des impôts directs.

Ceci encore ne peut être admis : les contributions que l'on paie sans s'en douter ne sont pas une servitude effective et une responsabilité suffisante. Il est bon, il est même indispensable que chaque citoyen, dans un

(1) Cf. Denis, *L'impôt*, p. 99-102 ; Jèze, *Cours élémentaire de science des finances*, p. 655-656 ; Seligman, *L'impôt progressif*, p. 144 et s.

pays libre, sache directement, et de façon à ne pas l'ignorer, les conséquences et le contre-coup de chaque dépense faite par l'Etat, c'est-à-dire par le représentant qu'il a nommé. Exempter les petits contribuables de toute contribution directe, « c'est une rupture de cet équilibre politique qui veut que celui qui, par son bulletin de vote, peut influencer sur les affaires publiques, soit exposé à supporter comme contribuable le contre-coup d'une mauvaise gestion... Cela risque, dans une circonscription, de donner le pouvoir politique à une majorité de non contribuables. » (1).

Tout le monde doit donc, sauf les indigents, payer sa part d'impôt, et, si petite soit-elle, sa part d'impôt direct. Rien n'est plus contraire au vrai principe d'égalité que la politique des dégrèvements totaux, des exemptions totales à la base; telle est la conséquence directe, en matière fiscale, de la solidarité par similitude.

II

Les individus, assujettis tous à l'impôt, ne doivent pas tous payer une égale quantité d'impôt; si la solidarité par similitude exige que tous paient, la solidarité par division du travail exige que tous paient différemment. Il est bien évident qu'il ne peut être question d'établir, sous une forme ou sous une autre, une capitation fixe et que l'Etat ne peut pas demander la même contribution au pauvre et au riche : on admet donc dès l'abord que l'impôt doit varier suivant les fortunes. La question qu'il importe d'examiner est plus précise : deux individus, propriétaires d'un même capital ou jouissant d'un même revenu, doivent-ils payer le même chiffre d'impôt, ou bien la loi peut-elle, et dans quels cas, demander à l'un plus qu'à l'autre ? Deux individus

(1) Hauriou, *Principes de Droit public*, p. 710.

de fortune inégale, doivent-ils payer la même proportion de leur fortune ; au cas de négative, d'après quelle loi varieront les taux possibles d'imposition ?

L'impôt, avons-nous vu, est un devoir social : chacun doit accomplir ce devoir dans la mesure de ses forces. Par suite, pour frapper équitablement l'individu, la loi doit déterminer ses forces contributives, connaître sa situation personnelle. Le principe d'égalité exige que l'Etat n'accorde de droits que proportionnellement au mérite individuel de chaque citoyen. Qu'il s'agisse de conférer une fonction publique ou de confier un bulletin de vote, c'est l'individu lui-même et directement que l'autorité publique envisage, dont elle apprécie les capacités et dont elle mesure la valeur. Il doit en être de même pour les charges : elles doivent être pareillement personnelles, c'est-à-dire qu'elles doivent frapper l'individu directement envisagé ; leur montant doit être fixé, non seulement d'après le chiffre de son capital ou de ses revenus objectivement considérés, mais d'après tout cet ensemble de considérations grâce auxquelles peut être définie la position sociale de l'individu. La loi fiscale ne doit donc pas s'en tenir aux chiffres bruts du capital ou des revenus, elle doit proportionner la charge de l'impôt aux forces contributives individuelles.

Or, il semble que ces forces varient à la fois suivant les charges auxquelles le contribuable doit faire face, suivant l'origine de ses revenus, et suivant l'importance de sa fortune.

Elles varient d'abord suivant les charges auxquelles le contribuable doit faire face : la loi doit se demander quel est le chiffre net de la richesse qu'elle veut frapper. Deux individus qui jouissent d'un même revenu n'ont pas la même force contributive, si l'un a beaucoup de charges et si l'autre n'en a pas. Celui qui a dû contracter des emprunts et qui a de lourds intérêts à payer ou qui est à la tête d'une nombreuse famille, est évidemment dans une situation de fortune inférieure

par rapport à celui qui, percevant les mêmes revenus, n'a ni dettes ni famille. Avant donc d'imposer un capital ou un revenu, il importe d'en déduire les charges, particulièrement de distraire les dettes et de tenir compte des charges de famille : c'est seulement le capital ou le revenu nets qui doivent être imposés.

Il convient pareillement d'envisager quelle est l'origine ou le caractère de la matière imposable. On estime généralement qu'il faut distinguer parmi les revenus ceux qui proviennent du capital (revenus des maisons, des terres, des valeurs mobilières, etc.) ; ceux qui proviennent du travail (salaire, traitement, etc.) ; ceux qui ont une origine mixte, c'est-à-dire qui sont produits à la fois par le capital et par le travail (revenus industriels ou commerciaux) ; enfin ceux qui constituent des dons de fortune acquis sans aucun travail (successions, legs, donations, lots, primes, gains fortuits, etc.). On fait remarquer que dans les revenus provenant du travail, il y a une partie qui est nécessairement destinée à l'épargne et qui, à proprement parler, n'est pas disponible : l'impôt ne doit pas pouvoir la frapper ; qu'au contraire, dans les revenus provenant des capitaux, aucune partie n'est destinée nécessairement à l'épargne ; le revenu de l'ouvrier est temporaire, et celui du rentier se perpétue. A égalité de revenus donc, le contribuable qui tire ses revenus de son travail doit être moins lourdement taxé que le contribuable qui tire les siens du capital.

La loi fiscale doit tenir compte enfin de l'importance de la fortune. Deux individus, au profit desquels la distraction des charges a été opérée et dont les revenus ont la même origine, paieront-ils la même proportion de ces revenus, quel qu'en soit le montant ? En un mot, l'impôt doit-il être proportionnel ou progressif ?

La question se pose ici d'une façon générale ; on se demande quelle doit être la qualité dominante du sys-

tème fiscal d'un pays, s'il doit être proportionnel ou progressif, quelle que soit d'ailleurs la qualité particulière de chacun des impôts qui le composent. Toutes les contributions en effet ne se prêtent pas également à la progressivité ou même à la proportionnalité. Quelques-unes sont nécessairement impropportionnelles, c'est-à-dire qu'elles frappent plus durement les pauvres que les riches : tels sont les impôts de consommation sur les objets de première nécessité (boissons, sel, tabac, douanes) ; incontestablement, ces impôts ne sont pas en rapport avec le revenu de celui qui les paie ; sans doute le contribuable riche a un train de maison (domestiques, invités, etc.) considérable qui influe beaucoup sur la consommation : ceci vient diminuer l'improportionnalité sans toutefois la faire disparaître. Cependant, à cause de leur gros rendement, ces taxes ne peuvent être supprimées. C'est pourquoi beaucoup de législations, pour compenser leur impropportionnalité, ont établi quelques impôts progressifs. Mais ces impôts sont de simples taxes de redressement, uniquement destinées à établir une rigoureuse proportionnalité, et du fait qu'elles existent dans une législation fiscale, on n'est pas autorisé à conclure que cette législation est progressive ; c'est l'ensemble de cette législation qu'il faut seulement considérer. La législation fiscale d'un pays doit-elle, dans son ensemble, être proportionnelle ou progressive ? La réponse dépend, semble-t-il, de la conception qu'on se fait de l'impôt.

Pendant longtemps on est parti de l'idée que l'impôt est la contrepartie des services rendus par l'Etat. Il convient que chacun contribue aux dépenses publiques d'après les services qu'il retire de l'Etat ; certains ajoutent : et d'après la responsabilité qui lui incombe dans les fautes nationales. Or, en tant qu'il rend des services aux citoyens, l'Etat ne saurait, pas plus qu'un commerçant, établir deux séries de prix, qu'il appliquerait suivant la fortune de ses clients ; sans compter que dans

certains cas (dépenses afférentes à l'assistance publique, à l'instruction publique, etc.) ce sont les individus qui paient le moins d'impôts qui retirent le plus de services de l'Etat. Quant à la part d'impôt qui correspond au service de la Dette publique, peut-on raisonnablement soutenir, sous un régime démocratique de suffrage universel où la puissance politique appartient au nombre, que la responsabilité des riches dans les fautes nationales est plus grande que celle des pauvres ? La conclusion la plus souvent déduite de cette théorie est que l'impôt doit être proportionnel.

Il n'est point prouvé d'ailleurs que cette conclusion soit logique. Plusieurs auteurs affirment que les citoyens profitent des avantages sociaux plus qu'en proportion de leur avoir, que les individus riches participent à une grande quantité de jouissances variées, physiques, intellectuelles ou sociales, auxquelles les gens sans fortune ne peuvent pas prendre part ; que l'outillage social profite plus à celui qui a un capital intellectuel et matériel qu'à celui qui, sans capital et sans instruction, est réduit à la seule force de ses bras. Et tout en partant de cette idée que l'impôt est le prix des services rendus, ils aboutissent à la progressivité.

Mais c'est cette idée même qu'il faut repousser. L'impôt n'a pour fondement aucune contre-prestation de l'Etat : il est l'accomplissement du devoir social. Dès lors il ne faut pas calculer la part de chacun en considération de l'importance des services qui lui sont rendus par l'Etat ou de la responsabilité qui lui incombe dans la dette publique : chacun doit accomplir le devoir social qui s'impose à lui dans la mesure de ses facultés. Que faut-il entendre par ce mot et comment les facultés peuvent-elle être mesurées ?

Deux théories sur ce point se sont fait jour : la théorie proprement dite des facultés et celle connexe du sacrifice. La première prétend qu'il faut tenir compte, dans la fixation des contributions indi-

viduelles, de la facilité plus ou moins grande que les contribuables ont à les acquitter : l'impôt doit être proportionné à la capacité de payer. Dans la deuxième, on soutient que les impôts doivent infliger aux citoyens des sacrifices égaux. Au lieu du pouvoir d'acquisition, on envisage la satisfaction des besoins : l'impôt est un prélèvement qui empêche la satisfaction de certains besoins : il faut qu'il soit un empêchement égal de jouissance : « chacun ne doit ressentir, dit Stuart Mill, de sa part de contribution, ni plus ni moins de gêne que toute autre personne n'en éprouve de la sienne » (1). Cela n'implique pas nécessairement que l'intensité des besoins qui ne peuvent recevoir satisfaction par suite de l'impôt doit être égale, que le fardeau doit être identiquement proportionnel, mais simplement qu'il doit être relativement proportionnel.

Or, l'une et l'autre de ces théories aboutissent à l'impôt progressif. D'un côté, en effet, la plupart des partisans de la théorie des facultés, pour qui le mot « facultés » équivalait à productivité, prétendent que la possession de grands capitaux ou de gros revenus procure par elle-même à leur possesseur un avantage marqué pour l'accroissement de son capital. « La faculté d'augmenter la production croît souvent dans un rapport plus qu'arithmétique. On peut dire que l'homme riche est, en un certain sens, soumis à la loi des rendements croissants. Plus il possède, plus il lui est facile d'acquérir encore davantage... les facultés augmentent plus vite que le capital ou le revenu » (2). Le taux de l'impôt doit donc croître aussi plus rapidement que le capital ou le revenu.

Il est évident d'autre part que pour réaliser l'égalité des sacrifices la proportionnalité ne suffit pas. L'utilité finale des revenus diminué à mesure que ceux-ci

(1) Cité par Seligman, *op. cit.*, p. 214.

(2) Seligman, *op. cit.* p. 296-297.

augmentent ; tout bien possédé par un particulier se décompose en une série de fractions d'utilité décroissante ; il est évident qu'avec un prélèvement de 20 % sur un revenu de 100,000 francs, le sacrifice sera moindre qu'avec ce même prélèvement sur un revenu de 10,000 francs. « Pour imposer des sacrifices égaux, il faut frapper le plus riche, non seulement d'une façon absolue, mais relativement plus lourdement que le pauvre... Et puisque nos besoins, depuis ceux d'effective nécessité jusqu'au confort, au luxe relatif, à l'extrême luxe chevauchent imperceptiblement les uns sur les autres, la logique exige que la progression soit graduelle » (1).

Que l'on adopte donc la théorie des facultés ou celle du sacrifice, dès l'instant qu'on cherche à proportionner l'impôt aux forces individuelles de chacun, on aboutit à l'impôt progressif. Reste une question : quelle progression doit-on adopter ? D'après quelle échelle vont croître les taux d'imposition ? Il faut reconnaître que rien ne permet d'établir d'une façon précise une échelle de progression : on n'a pas encore trouvé la loi d'après laquelle doit croître, dans les différentes espèces, le taux de l'impôt. Est-ce à dire qu'on doive, pour ce motif, abandonner le principe de l'impôt progressif ? Nullement. « Dans un certain sens, il est vrai que la proportion est certaine et la progression incertaine. Mais... un taux incertain, s'il est conforme à la justice, peut néanmoins être préférable à un taux qui, comme celui de la proportion, peut être certain, sans être aussi équitable. La moitié d'un petit pain vaut mieux que pas de pain du tout... Tous les actes du gouvernement qui ont trait aux relations pécuniaires des classes sont nécessairement plus ou moins arbitraires... Un impôt strictement proportionnel est réellement plus arbitraire vis-à-vis de chaque

(1) Seligman, op, cit., p. 210-211.

contribuable, qu'un impôt modérément progressif » (1). De même que les partisans du vote plural ne se vantent pas de réaliser une parfaite équivalence des droits et des capacités politiques, de même les adeptes de l'impôt progressif ne se vantent pas d'établir une parfaite égalité des sacrifices. Aux yeux de ses partisans l'impôt progressif représente seulement un effort pour réaliser une certaine somme de justice. On ne doit pas attendre pour supprimer un système critiquable, comme l'est celui de l'impôt proportionnel, d'avoir porté à la perfection théorique celui qui est destiné à le remplacer. S'il est seulement moins imparfait, le nouveau système doit être adopté : tel est le cas de l'impôt progressif.

Sans doute, répond-on ; mais en l'absence de toute règle fixe de progression, l'impôt progressif va nécessairement devenir un instrument de nivellement des conditions. Tout système de progression doit logiquement aboutir à une véritable confiscation des fortunes privées. Il est vrai que, pour quelques-uns de ses partisans, ce rôle qu'attribuent ses adversaires à l'impôt progressif est une qualité ; ils voient en lui le meilleur des instruments à l'aide desquels l'Etat peut réaliser une de ses fins, à savoir l'approximation graduelle des conditions. Que l'Etat doive s'efforcer de réaliser cette approximation, c'est là une question qu'on examinera ultérieurement. Mais qu'il doive nécessairement, dès l'instant qu'il organise un système fiscal progressif, poursuivre ce nivellement général des conditions, c'est ce qu'il faut dès maintenant nier.

En théorie d'abord, les raisons qui nécessitent l'établissement de l'impôt progressif conduisent à l'adoption d'un taux modéré. D'une part, en effet, la progression ne doit pas porter sur les revenus les plus hauts comme tels, mais seulement sur les revenus en surplus, puis-

(1) Seligman, op. cit., p. 299-300.

que ce sont généralement ces sommes en surplus qui servent pour les besoins moins urgents. En outre, il y a une limite au-delà de laquelle il n'est pas exact que des sommes égales de revenus élevés subviennent à des besoins également pressants. Lorsqu'on arrive aux très hauts revenus, ils satisfont, en général, des besoins qui sont d'une urgence également minime ou dont on peut également bien se dispenser. En d'autres termes, au-delà d'un certain point, l'impôt doit devenir proportionnel. Ainsi le tarif de la progression doit lui-même être dégressif ; l'idéal doit consister dans un impôt dégressivement progressif.

En fait, d'ailleurs, il n'est pas sûr du tout que l'Etat, s'il voulait niveler les conditions à l'aide de l'impôt progressif, puisse atteindre ce résultat. Il ne le pourrait qu'à la condition que la progression s'élève très rapidement à partir des fortunes moyennes et absorbât la plus grande partie des gros revenus. Une telle absorption, sans doute, est possible s'il s'agit de revenus fonciers ; mais les grosses fortunes sont en majeure partie aujourd'hui constituées en valeurs mobilières, et rien n'est plus facile, pour les revenus immobiliers, que de se transformer en revenus mobiliers ; or ces revenus échappent presque complètement au fisc quand celui-ci devient trop menaçant. Une autre raison doit enlever aux partisans de l'impôt progressif, l'espoir d'en faire un instrument de nivellement social : le plus souvent, la taxe levée sur les riches sera récupérée par ceux-ci sur les pauvres (1) ; loin de rapprocher les classes sociales, il risque, par ce phénomène de répercussion, d'élargir le fossé qui les sépare. En admettant que l'Etat ait l'obligation de corriger les inégalités les plus dures qui existent dans la répartition, ce n'est point par l'impôt progressif qu'il peut

(1) D'Eichtal, *La Justice dans l'impôt*, Revue pol. et parlem. t. 31, p. 461 et s.

agir. L'impôt, même progressif, doit être statique et non dynamique. Autant pour éviter la disparition de la matière imposable que pour empêcher de se produire ce phénomène de répercussion, la progressivité doit donc être très lente. Mais s'il remplit cette condition, l'impôt progressif échappe au reproche que lui adressent ses adversaires d'être un instrument de nivellement.

On aboutit ainsi, avec notre conception de l'égalité proportionnelle, à un système fiscal progressif, mais d'une progressivité très atténuée. En pratique, on considérerait comme assez d'accord avec cette conception égalitaire, un système fiscal qui, sans doute, admettrait un certain nombre de taxes proportionnelles ou même impropportionnelles, mais qui compterait plusieurs taxes progressives, destinées, les premières à compenser l'improportionnalité obligatoire des impôts de consommation, les secondes à faire des applications limitées de la progressivité.

Distraction des charges, discrimination des revenus, progressivité raisonnable, telles sont donc les caractéristiques que doit revêtir toute législation fiscale pour pouvoir proportionner les impôts aux forces contributives de chacun, pour satisfaire au vrai principe d'égalité.

Bien peu de contributions, de nos jours encore, sont établies en tenant compte du passif, de l'origine ou de l'importance de la matière imposable. Il ne peut pas être question certes d'appliquer la déduction du passif, la discrimination des revenus et la progressivité à tous les impôts : mais puisque ces mesures ont pour objet de permettre d'évaluer le plus précisément possible la situation personnelle des contribuables, il est évident que c'est principalement aux impôts qui revêtent le plus facilement la forme personnelle, c'est-à-dire aux impôts sur la fortune globale, qu'elles doivent être appliquées.

Parmi ces impôts, il faut mentionner en premier lieu ceux qui frappent les mutations à titre gratuit, particulièrement les impôts successoraux. Ils se prêtent admirablement et à la déduction du passif et à la progressivité, et ces deux procédés apparaissent ici comme particulièrement justifiés. D'une part, en effet, il est évident qu'en ne déduisant pas les charges, on frappe les successions les plus obérées de l'impôt le plus lourd ; d'autre part, l'héritage fait passer la richesse de la personne qui l'a créée à une personne qui n'a rien fait pour la posséder, qui ne la mérite pas et qui en jouira désormais par privilège sur tous. L'inégalité que l'héritage introduit n'a plus de rapport avec le droit et le mérite. La revendication du droit social est donc ici particulièrement fondée et la progressivité mieux que partout ailleurs, justifiée. C'est pourquoi on ne peut qu'approuver les lois des 25 février 1901 (art. 2 à 9) et 30 mars 1902 (art. 10) qui ont introduit en France la déduction du passif et la progressivité dans la matière des droits successoraux.

De même, la considération des charges de famille et la progressivité, ou plutôt cette forme atténuée de la progressivité qu'est la dégressivité, doivent se retrouver dans l'impôt sur les loyers. Il est certain, en effet, d'une part que les individus chargés d'une nombreuse famille sont obligés de consacrer à leur loyer une partie de leurs revenus supérieure à celle qu'y consacrent les personnes sans famille ; et d'autre part, que le loyer est une charge beaucoup plus lourde pour l'indigent que pour le riche, pour celui que sa profession oblige à un certain luxe extérieur que pour celui qui peut se dispenser de recevoir jamais. En France, la contribution mobilière, en droit et en fait, tend à satisfaire à ces conditions : la loi permet, dans une certaine mesure, qu'il soit tenu compte des charges de famille (L. du 20 juillet 1904, art. 4), et qu'il soit déduit du loyer réel d'habitation

une certaine somme constante à titre de minimum de loyer, (LL. des 31 décembre 1900, art. 8, et 13 juillet 1903, art. 4). En fait, surtout dans les communes rurales, les répartiteurs ont établi d'eux-mêmes, illégalement d'ailleurs, la progressivité de la contribution mobilière en faisant varier l'élément imposable (1).

Mais c'est surtout à l'impôt qui frappe directement le revenu global que la considération des charges de famille et la progressivité doivent s'appliquer. Assurément on ne doit point remplacer toutes les contributions directes par un impôt unique sur l'ensemble des revenus. La pluralité des contributions est nécessaire pour pratiquer la discrimination des revenus : l'impôt sur le revenu global apparaît comme essentiellement un impôt de superposition. Mais comme tel, son existence est nécessaire ; d'abord pour compenser l'improportionnalité des taxes de consommation, puis pour atteindre certains revenus qui échappent aux impôts spéciaux. Nécessaire, il doit être progressif. D'une part, en effet, l'improportionnalité des taxes de consommation qu'il est destiné à compenser ; ne peut l'être que si les contribuables riches paient sur l'ensemble de leurs revenus un taux d'impôt plus élevé que les contribuables pauvres ; s'ils payaient le même taux, en quoi s'opèrerait la compensation ? D'autre part, bien plus qu'à telle ou telle catégorie particulière de revenus, la remarque d'après laquelle l'utilité finale de la fortune diminue à mesure que cette fortune augmente, s'applique au revenu global ; c'est bien de l'ensemble de la fortune et non point des divers éléments dont elle se compose que l'on peut dire qu'elle procure des services de moins en moins utiles à son propriétaire à mesure que son chiffre s'accroît. Il doit donc exister, dans tout système fiscal, un impôt sur le revenu global à taux progressif.

(1) Cf. Jèze, op. cit., p. 825.

Ces considérations permettent d'apprécier, au point de vue égalitaire, le projet de loi « portant suppression des contributions directes et établissement d'un impôt sur les revenus et d'un impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu », tel qu'il a été voté par la Chambre des Députés, le 9 mars 1909. Ce projet satisfait, d'une façon générale, aux conditions que doit présenter tout système fiscal : il divise les revenus en sept catégories et il applique des taux d'impositions différents suivant la source des revenus ; le taux de l'impôt est 4 p. 0/0 pour les revenus provenant des capitaux (revenus des propriétés bâties, des propriétés non bâties et des valeurs mobilières) ; de 3 1/2 p. 0/0 pour les revenus mixtes (bénéfices des professions industrielles et commerciales) ; de 3 p. 0/0 pour les revenus tirés du travail (revenus de l'exploitation agricole, traitements et salaires, revenus des professions libérales). En outre, le projet dispose que « les intérêts des dettes chirographaires et les arrérages payés par les débiteurs à titre obligatoire seront... déduits des revenus du débiteur » (art. 52). Enfin, sous une forme ou sous une autre, la progressivité est appliquée et dans chacune des catégories de l'impôt sur les revenus et à l'impôt complémentaire. Il ne paraît pas douteux qu'au point de vue égalitaire, l'adoption de ce projet marquerait un progrès notable par rapport à la législation fiscale actuelle.

III

Des charges fiscales, il faut rapprocher les charges militaires, de l'obligation de payer l'impôt, l'obligation de servir dans l'armée.

L'armée n'a qu'un but : assurer le maintien de l'ordre à l'intérieur, le respect des droits de la nation à l'extérieur. Elle ne peut remplir ce rôle, que si elle

est forte ; par suite, le devoir le plus strict de l'Etat est de donner à l'armée l'organisation susceptible de lui assurer le maximum possible de force. Cette organisation peut varier suivant les époques et les pays : on considère aujourd'hui qu'une nation ne peut défendre ses droits que si elle est apte à faire campagne elle-même pour elle-même : à l'ancienne conception de l'armée de métier s'est substituée la conception de la nation armée. Comment donc, au point de vue égalitaire, doit être organisée la nation ?

Un premier principe est certain : tous les citoyens doivent le service militaire. Tous, ils sont liés par l'interdépendance sociale ; ils ont tous également besoin, pour subsister et pour satisfaire leurs besoins, de la société. Or, avoir une armée est, aujourd'hui du moins, une condition indispensable de vie pour une société, et, par suite, pour tous les membres de cette société. Tous par suite, doivent contribuer à la formation de l'armée : le service militaire doit être universel. Nul ne peut en être exonéré ; aucun des motifs que l'on considérait autrefois comme suffisants pour légitimer une dispense totale ne vaut contre cette raison que tous profitant également de la société, doivent également contribuer à sa défense.

Cette obligation universelle est strictement personnelle : avec le principe de la nation armée, il faut qu'au jour donné tous les citoyens soient également mobilisables. On doit donc prohiber le remplacement et la substitution, qui, concevables dans une armée de métier, sont contraires à la notion même de la nation armée. L'obligation du service militaire ne peut pas se déléguer. Tous les citoyens devant le service militaire, doivent le faire personnellement.

Mais doivent-ils tous faire une égale durée de service actif ?

Pour imposer à tous un service actif d'égale durée, on fait valoir deux ordres de considérations.

On prétend d'abord qu'il faut distinguer entre l'instruction militaire et le service militaire. Le service militaire, c'est le temps que le soldat doit passer sous les drapeaux une fois qu'il est formé, ce n'est pas le temps qu'il consacre à son instruction. Dans le temps où il reçoit cette instruction, le soldat ne paie aucune dette, puisque c'est au contraire l'Etat qui l'instruit. Il n'est à même de rendre de réels services que lorsqu'il est formé, et il rend effectivement un service en contribuant par sa présence à la constitution d'une armée permanente : cette dette doit être payée également par tout le monde. Il faut un certain nombre de jours de présence pour réaliser l'effectif nécessaire ; imposer une durée de service militaire inégale, c'est surcharger les uns de ce qu'on enlève aux autres.

On dit ensuite que l'égale durée du service peut seule assurer l'égalité des risques : ceux qui font un temps de service plus long que les autres, étant plus exercés, sont seuls employés aux expéditions coloniales et au maintien de l'ordre dans l'intérieur du pays ; les missions périlleuses leur sont exclusivement réservées : cette inégalité des risques ne peut se justifier par aucune raison.

Ces arguments ne sont pas convaincants. La distinction entre le temps de service et l'instruction ne présente aucun intérêt. Sur quoi se baser pour prétendre que tous les citoyens doivent faire un temps de service absolument égal ? Puisque le but même de l'institution de l'armée, c'est la force, peut-on soutenir que l'armée sera plus forte si tous les soldats font un temps égal de service ? On dit que par le fait seul de sa présence sous les drapeaux, le soldat contribue à la formation d'un total nécessaire de journées de présence ; n'est-ce point inutile ? Dans une organisation militaire basée sur le principe de la nation armée, l'armée active n'est qu'une école préparatoire destinée à se fondre, au jour de la mobilisation, dans les réserves, et ce sont celles-

ci qui donneront à l'armée de guerre sa véritable physiologie. L'essentiel est que l'on puisse rapidement passer du pied de paix au pied de guerre, que la mobilisation puisse s'effectuer le plus rapidement possible : cette rapidité ne peut être obtenue que par une solide instruction donnée aux citoyens pendant leur passage dans l'armée active. Ce qui importe donc par dessus tout, c'est, non point l'égalité du temps de service, mais l'égalité de l'instruction.

Est-il vrai, en second lieu, que l'inégalité du temps de service entraîne nécessairement l'inégalité des risques ? Il est bien évident d'abord que s'il s'agit d'une guerre qui, mettant en péril l'existence de la nation, nécessite l'appel de tous les hommes valides sous les armes, les risques sont égaux pour tous. S'agit-il, au contraire, de maintenir l'ordre un jour d'émeute ou de participer à une expédition coloniale ? Dans ce cas, la nation armée ne doit pas avoir à intervenir. La notion de la nation armée, en effet, n'exclut pas celle de l'armée de métier ; celle-ci doit nécessairement exister au sein de l'armée nationale pour l'encadrer et l'éduquer, lui servir d'armature. Pratiquement, cette distinction est assez nettement marquée par les modes différents de recrutement, l'une se recrutant par la conscription ou l'enrôlement, l'autre par l'engagement, le rengagement, la commission, le brevet. Or, c'est uniquement l'armée de métier, c'est-à-dire la partie de l'armée recrutée par l'engagement et le rengagement qui doit être employée aux besognes de police et aux expéditions coloniales. Déjà la loi du 30 juillet 1893 a décidé que l'armée coloniale est, en principe, exclusivement recrutée par la voie de l'engagement (1). Et il est fortement question de créer un corps spécial de gendarmerie dont le rôle serait de se transporter sur les points du territoire où l'ordre public serait particulièrement menacé.

(1) L. du 30 juillet 1893, art. 1.

Aucune raison donc ne peut justifier l'obligation imposée à tous d'accomplir une égale durée de service. Seule doit être recherchée et assurée l'égalité de l'instruction. L'armée active ayant pour but unique de rendre les citoyens mobilisables, doit les renvoyer dans leurs foyers dès qu'ils le sont. Il peut se faire que, dans quelques armes, l'instruction soit nécessairement plus longue que dans d'autres. Va-t-on l'écourter, pour faire passer dans la réserve ceux qui y ont été incorporés, aussi tôt que les autres ? Il peut arriver que des jeunes hommes ayant reçu, dans des sociétés préparatoires spéciales, un entraînement et une éducation militaires presque parfaits, n'aient plus que bien peu de choses à apprendre à la caserne. Les y conservera-t-on aussi longtemps que ceux qui, lors de leur incorporation, ne se sont jamais exercés au maniement des armes et ignorent tout du métier militaire ? Dès qu'un soldat a acquis l'instruction nécessaire, quel que soit le temps qu'il y ait employé, il doit être renvoyé dans ses foyers.

A un autre point de vue cette solution s'impose : conserver à la caserne des soldats dont l'instruction militaire est terminée, c'est une perte pour le pays ; perte, d'abord, parce que ce maintien sous les drapeaux inutilise une force qui ailleurs pourrait s'employer avec profit pour la société ; perte aussi parce que l'argent dépensé à l'entretien du soldat pourrait être consacré à une dépense plus utile. « Quand un jeune Français a acquis l'instruction et l'éducation militaires, faites-le passer dans la réserve, parce que si vous dépensez un sou de plus pour son instruction, c'est un sou de plus qu'on ne peut consacrer à instruire d'autres hommes » (1).

Une suffisante instruction militaire, c'est la seule raison qui légitime et impose le passage d'un soldat

(1) Laisant, J. O., Chambre, 5 juillet 1887.

dans la réserve. Il existait sous le régime de la loi du 15 juillet 1889 tout une série de cas dans lesquels les intéressés, à la vérité ne passaient pas dans la réserve, mais, en attendant d'y passer, étaient renvoyés dans leurs foyers après un an de présence sous les drapeaux. Ces dispenses étaient-elles fondées, et devrait-on encore les admettre ? Il ne le semble pas. Quelle que soit la situation du jeune homme ou de sa famille, par le fait seul qu'il est homme, qu'il fait partie d'une société, il tire de l'interdépendance qui l'unit aux autres hommes de ce même groupement de tels avantages, qu'il a pour devoir absolu de participer, dans la mesure de ses forces, à la défense de ce groupement. La loi, certes, peut prendre toutes les mesures convenables pour atténuer, dans la pratique, la rigueur d'une telle obligation, mais le principe doit demeurer intact ; aucune réduction de service ne peut être accordée pour une raison autre qu'une suffisante instruction militaire, et les renvois anticipés de la loi de 1889 n'étaient légitimes, qu'autant que ceux qui en étaient l'objet étaient suffisamment instruits au point de vue militaire.

On ne doit pas cependant renvoyer uniformément dans leurs foyers tous les jeunes gens dès qu'ils auront acquis le minimum de préparation. La nation armée ne se compose pas seulement de soldats : il lui faut des chefs. Les citoyens qui ont reçu une instruction civile développée, qui, par suite, sont aptes à entrer dans les cadres de l'armée, doivent y entrer. Ayant reçu davantage, ils doivent donner davantage ; retirant de la société plus de bénéfices, ils doivent lui rendre plus de services. Le principe de solidarité les oblige strictement à ne point se contenter d'une instruction militaire sommaire, mais à acquérir l'ensemble des connaissances techniques nécessaires pour devenir des officiers, et la loi positive doit leur imposer cette obligation.

Telles sont les conclusions auxquelles conduit

le principe de l'égalité proportionnelle. Le service militaire doit avoir la durée minima nécessaire pour former, soit des soldats, soit des officiers immédiatement mobilisables ; dès que cette condition est remplie par les intéressés, ils doivent être renvoyés dans leurs foyers, quel que temps qu'ils aient mis à y satisfaire.

CHAPITRE V

L'EGALITE EN MATIERE ECONOMIQUE ET SOCIALE

I. Le minimum d'existence. — II. Abstention nécessaire de l'Etat pour le surplus. — III. Des subsides donnés par l'Etat aux entreprises privées.

L'Etat doit assurer à tous les individus l'égalité des droits et l'égalité des charges ; il exerce, ce faisant, un rôle pour ainsi dire négatif : il prend les hommes tels qu'ils sont, avec leur nature semblable et leurs aptitudes différentes, avec la situation économique que leur mérite ou le sort leur ont donnée, et leur accorde la capacité juridique et leur impose les charges que déterminent cette nature, ces aptitudes, cette situation. Peut-il aller plus loin ? Peut-on considérer que l'égalité ainsi assurée, en somme l'égalité proprement juridique, n'est point suffisante ; que, loin de faire régner une véritable égalité, elle ne fait que consacrer officiellement et légalement l'inégalité ? Ne peut-on pas admettre, par suite, que l'Etat doit essayer de remédier à l'inégalité de fait, intervenir de tout le poids de la force publique dont il a l'exercice, dans la mêlée des relations économiques, pour modifier les conditions sociales dans le sens d'une plus grande égalité ?

I

On sait la réponse que font les individualistes à cette question. L'Etat n'a pas à intervenir : il doit seulement aux citoyens l'égalité civile. Tous les hommes ont, en

tant que tels, un certain nombre de droits qui sont, pour tous, les mêmes. La loi, qui doit reconnaître ces droits également à tous, n'a pas à se demander si tous peuvent également en jouir. L'individualisme laisse les hommes se débattre librement dans la lutte pour la vie.

Cette solution ne peut pas être approuvée : le fait de l'interdépendance sociale oblige la société à rendre à ses membres un minimum de services en échange de ceux qu'elle reçoit d'eux : on ne peut pas admettre aujourd'hui qu'un homme meure de faim ou faute de soins médicaux, qui a quelquefois pendant de longues années, collaboré à l'interdépendance sociale ou qui, plus tard, y collaborerait peut-être très activement.

Aux solutions extrêmes de l'individualisme s'opposent les solutions extrêmes du socialisme. Celui-ci réclame une intervention minutieuse de l'Etat dans tous les rouages de la vie économique. Pour lui, il n'y a de juste que l'égalité réelle ; l'égalité civile et même l'égalité politique ne sont rien sans l'égalité des conditions : la justice ne régnera sur la terre que le jour où l'égalité complète des conditions sera réalisée.

Comment entend-il assurer cette réalisation ? Il a proposé plusieurs solutions.

La première a été le communisme. Pour réaliser l'égalité absolue des conditions, il faut répartir les richesses suivant les besoins. Cette formule est contradictoire : les besoins sont inégaux : comment, s'ils servent de mesure, peut-on parler de conditions égales ? Abandonne-t-on l'idéal de l'égalité absolue et mesure-t-on la rémunération sur l'étendue des besoins sans tenir compte de la somme de travail ? Ce serait une souveraine injustice : refuser toute prime à l'énergie individuelle serait contraire à l'équité et à l'intérêt social. Comment d'ailleurs entendre la formule ? Les besoins sont indéfinis et les richesses sont

limitées : tous les besoins ne peuvent être satisfaits, qui sera juge de leur étendue ? (1)

Le collectivisme évite ces objections : il donne à l'activité individuelle le seul véritable stimulant : l'intérêt personnel. D'après les collectivistes, les richesses doivent être réparties proportionnellement au temps de travail socialement nécessaire à leur production. C'est là une formule précise, rien n'étant en général, plus facile à mesurer que la durée d'un travail, mais qui ne donne aucune réalité au principe de l'égalité de fait. L'individu à qui ses forces permettront un travail plus prolongé ou plus intense ne sera-t-il pas un capitaliste par rapport à celui qui devra travailler moins longtemps ou plus lentement ? Les primes qu'il accumulera ne lui donneront-elles pas sur les autres une supériorité de jouissances et de puissance ? D'un autre côté, les citoyens employés à la direction, à la surveillance des ateliers publics, ne constitueront-ils pas une véritable aristocratie ?

A la formule « A chacun suivant la qualité de son travail », les mêmes reproches s'adressent : au lieu d'une aristocratie de force, on aura une aristocratie de talent : mais l'inégalité sera quand même.

Le socialisme, qu'il s'appelle communisme ou collectivisme, est donc incapable de réaliser l'égalité absolue des conditions. Quelles que soient les solutions qu'il propose, il se heurte toujours à ces inégalités des besoins, des forces, des capacités que la nature a mises entre les hommes : s'il les néglige, son plan est immédiatement contrecarré par les faits ; s'il en tient compte, il ouvre la porte à l'inégalité des conditions. On ne pourra rechercher une égalité complète des conditions, que lorsque l'égalité des intelligences et des appétits aura été réalisée.

(1) Cauwès, *Economie politique*, t. III, p. 405.

Admettons cependant que le socialisme réalise, dans une certaine mesure, l'égalité de fait. A quel prix obtiendrait-il ce résultat ? Il devrait supprimer la liberté et lui substituer la plus dure des servitudes : c'est principalement en régime collectiviste que l'égalité est exclusive de la liberté. Le régime concurrentiel peut admettre la liberté parce qu'il respecte les instincts fondamentaux de l'homme, notamment sa passion pour les biens, et qu'ainsi, étant conforme à la nature, il peut réduire la contrainte au minimum. Mais le régime collectiviste, violentant les instincts fondamentaux de l'homme, y compris celui de l'appropriation, ne pourrait se maintenir qu'avec un maximum de contrainte.

(1) Instruction, profession, travail, résidence, tout serait obligatoire. Qu'une telle disparition de la liberté soit contraire à l'interdépendance sociale, on l'a déjà montré : la liberté est nécessaire au développement des aptitudes diverses et des besoins différents des individus : elle est la condition indispensable de la division du travail social ; la supprimer serait arrêter net les progrès de la civilisation. Le régime collectiviste « ne représenterait qu'une civilisation réduite » : (2)

Ni l'individualisme ni le collectivisme ne peuvent donc être acceptés, le premier, parce qu'il admet toutes les inégalités de fait, même les plus opposées à l'interdépendance sociale, le deuxième parce qu'il veut les supprimer toutes, ce qui est la plus irréalisable des chimères et le plus violent attentat contre l'interdépendance sociale.

Une solution mixte doit donc être cherchée : les néo-individualistes et les néo-collectivistes en ont proposé une qui est sensiblement la même : garantir aux hommes le minimum des biens nécessaires à leur existence,

(1) Hauriou, *Principes de droit public*, p. 360-361. Cf. Bourguin, *Systèmes socialistes*, 1^{re} partie.

(2) Hauriou, *op. cit.*, p. 361.

leur assurer une certaine propriété, supprimer les trop grandes inégalités sociales et tendre à une certaine approximation des conditions. Doit-on les suivre dans cette voie et jusqu'où ?

On se rappelle qu'en vertu de l'interdépendance sociale, l'Etat est juridiquement obligé, non seulement de ne rien faire qui nuise à cette interdépendance, mais de coopérer, en employant la force dont il dispose, à développer la solidarité par similitude et la solidarité par division du travail. Pour coopérer à la solidarité par similitude, l'Etat est obligé de protéger par la force la satisfaction des besoins communs à tous ; il est même tenu d'assurer, s'il le peut, cette réalisation par l'emploi de la contrainte matérielle. Certes il ne peut être question de charger la société de satisfaire à tous les besoins de tous ses membres. Ces besoins se développent, se multiplient chaque jour par le fait d'une plus grande division du travail social, et c'est précisément le grand bienfait de la liberté que de permettre, presque toujours, qu'ils soient satisfaits, sans que l'Etat ait eu à intervenir. Mais il est certains besoins qui sont communs à tous, dont la satisfaction est indispensable, et dont l'Etat ne peut pas se désintéresser. L'homme, avant tout, veut vivre. On ne dit pas qu'il ait droit à la vie ; on reconnaît seulement que toutes les forces de son être tendent au maintien de son existence, que son besoin essentiel est le besoin de vivre et que ce besoin se retrouve partout identique chez tous les hommes. C'est ce besoin dont l'Etat, en vertu de la solidarité par similitude, doit garantir la satisfaction à tous.

Quels moyens peut-on admettre que, dans ce but, l'Etat emploie ?

L'individu est-il valide ? S'il travaille, l'Etat doit veiller à ce que son travail ne mette pas sa vie en danger et soit suffisamment rémunérateur. Qu'on admette ou non l'existence d'un véritable contrat entre employeurs

capitalistes et ouvriers salariés, on doit reconnaître à l'Etat le devoir d'imposer aux parties certaines clauses et d'en interdire certaines autres. Il doit interdire au capitaliste d'imposer à l'ouvrier un travail qui épuise ses forces, l'absorbe tout entier et ne lui laisse pas le temps de donner satisfaction à ses besoins intellectuels et moraux ou de ne lui payer qu'un salaire insuffisant pour sa subsistance et celle de sa famille. La loi positive est donc juridiquement obligée de fixer, sous une forme ou sous une autre, avec toute la circonspection nécessaire en une aussi délicate matière, un maximum de la durée du travail et un minimum de salaire. Si l'individu est sans travail, l'Etat doit lui fournir les moyens de s'en procurer : il est juridiquement obligé d'employer tous les moyens de contrainte dont il dispose pour assurer du travail à tout individu. « Tout homme qui veut vivre par son travail doit pouvoir travailler et l'autorité publique qui n'intervient pas par la contrainte pour faire qu'il en soit ainsi, manque à un devoir juridique essentiel » (1). Ce devoir a été aperçu par la Convention et le gouvernement provisoire de 1848. Le moyen employé en l'an II et en 1848, à savoir l'atelier national, doit-il être repris ? Il est difficile de se prononcer. Il semble cependant que cette institution soit la seule qui puisse absolument garantir à tout individu valide du travail, et que son échec ait été dû plutôt à sa mauvaise organisation qu'aux vices de sa nature propre. Peut-être pourrait-on poser en principe que l'Etat, sur les chantiers publics, accepterait autant d'engagements ouvriers qu'il aurait de travail à fournir pour les grands travaux d'utilité publique. Sur ces chantiers, la durée du travail serait la même, le rendement devrait être le même que dans l'industrie privée, les salaires ne devraient s'élever

(1) Duguît, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, p. 291.

qu'au chiffre strictement indispensable pour que l'ouvrier puisse subsister ; ils devraient même, si possible, être fixés à un taux sensiblement inférieur à ceux des ouvriers de l'industrie privée. En un mot, les ateliers publics ne devraient être que subsidiaires pour les ouvriers ; ceux-ci devraient les considérer seulement comme une ressource en temps de crise ou de chômage. Toutes ces restrictions sont nécessaires, car si l'Etat assurait constamment à tous les hommes valides un travail comportant des avantages égaux à ceux que leur offre l'industrie privée, tous se précipiteraient vers les ateliers publics ; ce serait, à brève échéance, le collectivisme le plus pur.

L'individu, au contraire, est-il invalide ? S'agit-il d'un enfant, d'un vieillard, d'un infirme dans l'impossibilité de travailler ? L'Etat lui doit l'assistance, c'est-à-dire les soins nécessaires et la subsistance jusqu'à la mort naturelle ou jusqu'au moment où ils seront en état de travailler.

II

Se bornera-t-il à assurer à tous les citoyens la satisfaction du besoin de vivre ? Ne doit-il pas tenter de leur permettre de satisfaire d'autres besoins ; ne doit-il pas s'efforcer de procurer à tous une part sensiblement égale de bonheur, d'égaler, ne serait-ce qu'avec une très lointaine approximation, les conditions sociales ?

Une remarque préalable s'impose : par le fait des progrès de la civilisation, et sans aucune intervention législative, ces conditions s'égalisent d'elles-mêmes, et de très notable façon. D'une part, il s'est produit, particulièrement depuis un siècle, un nivellement graduel des jouissances. Sans doute la richesse a considérablement augmenté et l'inégalité des fortunes

a été croissante ; mais le riche a beau être plus riche, il n'y a guère de jouissances dont il ait le monopole. Le nivellement a consisté en ceci que le peuple a acquis plus de vrai bien être, plus de luxe que le riche (1). Les jouissances ne sont pas seules à se niveler : l'inégalité des fortunes, qui a crû jusqu'à nos jours, tend désormais à diminuer. Les sociétés s'avancent vers un état où les richesses seront beaucoup moins inégalement réparties que dans le présent. La rente de la terre s'amointrit chaque jour ; le revenu des immeubles urbains diminue ; le taux de l'intérêt décroît ; les professions libérales sont moins payées ; par contre, le sort du travailleur manuel s'améliore et s'élève ; sa rémunération s'accroît (2). Le régime d'Etat « fournira à très bas prix, dit M. Hauriou, les objets indispensables à la vie et il procurera réellement à tout individu normal, une propriété minima, ne fût-ce que celle de son emploi » (3).

Ainsi, la question sociale se résout d'elle-même, autant du moins qu'elle est résoluble, peu à peu, par parcelles. L'Etat doit-il hâter cette égalisation, doit-il essayer de la rendre plus parfaite ?

Gardons-nous bien de nier ici que l'Etat doive intervenir. Il y est obligé par l'interdépendance sociale : pour l'accroître, il doit développer toutes les aptitudes, encourager toutes les initiatives, aider chacun à satisfaire ses désirs et ses besoins. Mais son action ne peut apparaître à l'égard de ceux qu'elle vise, que comme facultative. Qu'il encourage l'épargne, qu'il

(1) D'Avenel. *L'évolution des fortunes privées depuis sept siècles. Le nivellement des jouissances*. Revue des Deux-Mondes, 1^{er} Mai 1909, p. 106.

(2) Cf. Leroy-Beaulieu. *Essai sur la répartition des richesses*. Conclusion. — Le problème de la répartition des richesses a donné lieu aux solutions les plus diverses et les plus contradictoires. Cela paraît tenir surtout aux différences de définitions, de points de vue et de méthode des écrivains. Cf. sur les solutions proposées, Suret. *Théorie de l'impôt progressif*, p. 524 et suiv.

(3) *Principes de droit public*, p. 358.

subventionne la mutualité, qu'il organise lui-même des caisses d'assurances auxquelles tout citoyen pourra s'affilier, qu'il supprime de la législation toute mesure susceptible de porter obstacle à l'égalisation naturelle des conditions, rien de mieux.

Mais cette intervention peut-elle être obligatoire pour les individus ? L'Etat peut-il les contraindre à épargner, à s'assurer, peut-il surtout astreindre certains individus à contribuer à la constitution obligatoire de l'épargne ou de l'assurance d'autres individus ? En un mot, non content d'encourager l'initiative individuelle, peut-il se substituer à elle ? On doit lui refuser ce rôle. L'intervention obligatoire de l'Etat cesse d'être légitime, dès qu'elle cesse d'être strictement nécessaire. Dès lors que la société a assuré à chacun de ses membres, par application du fait d'interdépendance qui les unit entre eux et à elle, les moyens de subsister, elle a accompli son devoir vis-à-vis d'eux : aller plus loin, tenter de leur garantir la satisfaction de besoins moins essentiels que celui de vivre, ce serait risquer de s'attacher à des besoins moins généraux, par suite de favoriser les uns au détriment des autres ; ce serait tirer du principe de l'interdépendance sociale, des conséquences extrêmes et fausses.

L'intervention de l'Etat ne serait pas seulement injustifiée : elle serait probablement illusoire. Par quels moyens, en effet, l'Etat pourrait-il réaliser cette plus grande égalité ? Serait-ce par l'instruction universelle obligatoire ? Malgré tous ses efforts, et quoi que dise M. Havet, il ne pourra jamais donner aux cerveaux mal conformés ce « coup de pouce » qui les redresserait. Serait-ce par l'impôt progressif ? Nous avons vu qu'avec la mobilité actuelle des fortunes, la plus grande partie des gros revenus échapperait à la confiscation. Serait-ce par l'assurance obligatoire ? Il faudrait élever le taux de l'impôt et imposer à l'ouvrier une retenue sur ses salaires. Le coût de la vie

augmenterait donc à mesure que le salaire diminuerait. Le paupérisme ne disparaîtrait d'ailleurs pas : il y aura toujours des faibles qui ne peuvent pas travailler, des paresseux qui ne veulent pas, des imprudents qui engageraient leurs rentes.

On ne nie pas cependant que par l'ensemble de ces mesures, l'Etat ne puisse obtenir un certain nivellement des conditions — nivellement arbitraire et désastreux. En donnant à tous la même instruction, l'Etat ne dégrossirait pas toutes les intelligences, mais il en affaiblirait un certain nombre, car beaucoup d'esprits ne recevraient certainement pas, d'un enseignement uniforme, le développement que normalement ils comporteraient; en frappant les fortunes d'un impôt progressif élevé, il priverait le pays de capitaux indispensables à sa prospérité, il découragerait les activités individuelles ; par l'assurance obligatoire, il porterait un coup mortel à la mutualité, il ruinerait l'esprit de prévoyance et d'entreprise chez les individus. De toutes ces mesures, il sortirait peut-être un certain nivellement des conditions ; il en résulterait certainement un énervement général des volontés, un amoindrissement notable de la liberté, un obstacle insurmontable par suite au progrès de la division du travail social, à la différenciation nécessaire des aptitudes et des besoins, un recul enfin du progrès social et de la prospérité générale.

L'égalité des conditions se fait naturellement : elle est accompagnée d'une différenciation croissante des aptitudes et des besoins. L'Etat veut-il hâter cette égalisation ? Veut-il substituer à l'égalisation naturelle une égalisation précipitée et artificielle ? Il doit alors recourir à une réglementation minutieuse, probablement vaine, exclusive certainement de liberté, opposée à la différenciation nécessaire et naturelle des capacités et des besoins. Sous un régime de liberté, les ressemblances et les différences qui existent entre les

hommes augmentent simultanément ; sous un régime d'égalité artificielle, les ressemblances ne peuvent être développées qu'aux dépens des différences, pourtant aussi nécessaires. Tandis que l'égalisation naturelle est dans le sens de la marche générale de la civilisation, l'égalisation artificielle y est complètement opposée.

III

Mais l'Etat peut, quand il intervient dans les relations économiques, se proposer un but autre que celui d'égaliser les conditions sociales ; il peut être poussé par le désir de créer telle industrie, de développer tel commerce, d'encourager telle culture... ou, au contraire, par celui de supprimer telle ou telle profession. Deux sortes de moyens se présentent alors à lui : il peut ou bien subventionner directement l'entreprise qu'il veut encourager (cette aide peut, d'ailleurs, revêtir diverses formes : prêts, avances à fonds perdus, primes, garanties d'intérêts, etc...), ou bien lui apporter une aide indirecte en frappant de droits protecteurs à leur entrée en France les produits similaires d'origine étrangère. Comme exemples de subventions directes, on peut citer les primes à la marine marchande, à la sériciculture, à la culture du lin, les subventions et garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer, etc... ; comme exemples de subventions indirectes, on peut citer les droits de douane qui frappent les vins, les blés, les meubles, etc.... Ces diverses mesures ne sont-elles pas contraires au vrai principe d'égalité ? Ne rompent-elles pas, au profit exclusif de quelques-uns, l'équilibre économique qui doit régner entre tous ? Dans quelles limites, l'Etat peut-il légitimement subventionner telle ou telle entreprise, protéger spécialement telle ou telle industrie ?

Examinons d'abord les subsides directs. Le Parlement peut-il, sans violer le principe d'égalité, voter des subsides directs à certaines entreprises?

Aux Etats-Unis, la Constitution fédérale spécifie que les impôts ne sont établis qu'en vue des dépenses d'utilité publique. Elle interdit pas suite les « appropriations for private purposes », c'est-à-dire les subventions, les primes à des entreprises privées. Mais elle n'indique pas ce qu'elle entend par dépenses d'utilité publique. Les Constitutions fédérales sont plus précises : elles disent quelles dépenses sont ou non permises. La Constitution de Géorgie, par exemple, énumère limitativement les seules dépenses qui peuvent être votées ; celle du Wyoming spécifie expressément que l'Etat ne peut pas prêter son crédit aux compagnies de chemins de fer. (1)

Rien de semblable n'existe en France, mais la prohibition pour le Parlement d'affecter les revenus publics à des dépenses d'intérêt privé résulte bien évidemment des principes. L'impôt est destiné à faire face aux besoins publics ; il n'est justifié que s'il doit pourvoir à des besoins publics : c'est un des éléments essentiels de sa définition. Par suite, les ressources publiques ne peuvent pas être employées à satisfaire à des besoins particuliers, les gouvernants ne peuvent pas user de l'argent de la nation en faveur d'entreprises d'intérêt exclusivement privé. Le principe d'égalité est incontestablement violé si telle entreprise particulière reçoit des subsides de l'Etat et si telle autre n'en reçoit pas. Seules les entreprises qui présentent un intérêt général pour le pays peuvent être aidées par l'Etat.

Mais dans quels cas pourra-t-on dire que telle industrie présente un intérêt public, que telle autre n'offre

(1) Jèze, *Traité de la Science des Finances*, I. Le budget, p. 340 et s. Cf. aussi Wells, *The theory and practice of taxation*, 1907, p. 284 et s.

qu'un intérêt privé? Quelle critérium doit-on admettre pour établir cette distinction?

C'est essentiellement une question de temps et de lieux. Pour la résoudre, il faut prendre en considération « les habitudes du gouvernement, les objets pour lesquels les impôts ont été levés habituellement, et, par un long cours de législation, quels objets ou buts ont été considérés comme nécessaires pour le soutien et pour l'emploi légitime du gouvernement ». (1) Sous l'ancien régime, en France, les intérêts privés du roi se confondent avec les intérêts publics. De nos jours, on vient de voir que la Constitution du Wyoming interdit tout subside aux compagnies de chemins de fer; en France, au contraire, l'Etat a, dès le début, subventionné et aidé ces compagnies; la notion d'intérêt public paraît donc plus large en France qu'aux Etats-Unis. Dans un même pays et à une même époque, cette notion varie suivant l'importance des personnes morales et la généralité des intérêts auxquels leur budget doit faire face. Récemment, un député français demandait à la Chambre de voter un crédit pour la destruction des fourmis dans une des communes de sa circonscription (2). Une telle dépense eût pu, peut-être, être votée par le conseil municipal de cette commune; à coup sûr elle ne pouvait pas l'être par le Parlement français. Il faut remarquer, enfin, que la notion de l'intérêt public va sans cesse s'élargissant dans tous les pays et chez toutes les personnes morales publiques; à mesure que l'activité de l'Etat embrasse plus d'objets, une évidente tendance se manifeste partout qui permet aux gouvernants de consacrer une part des ressources publiques à la satisfaction d'inté-

(1) Mr. Justice Miller dans l'affaire *Loan Association v. Topeka*, cité par Jèze, *De l'indépendance financière des pouvoirs publics*, Rev. du droit public, 1909, p. 443.

(2) Séance du 24 février 1910. Proposition de M. Vignes tendant à l'ouverture d'un crédit de 10,000 fr. destiné à venir en aide à la population de Gonfaron (Var) pour la destruction de fourmilières. J. O. Débats parlem. Chambre, p. 1087).

rêts moins généraux. Il semble bien cependant qu'on puisse dire que tout subside dont les bénéficiaires pourront être d'avance individuellement connus, nominativement désignés, est destiné à la satisfaction d'un besoin privé; qu'au contraire, toute dépense votée en vue de profiter à un ensemble de personnes dont le nombre ou le nom ne peuvent être d'avance précisés, ou destinée à bénéficier à tous les individus, quelle qu'en soit la qualité, qui seront placés dans telles conditions objectivement déterminées, devra être considérée comme une dépense d'intérêt public.

C'est ainsi que l'Etat, en France, facilite la construction des chemins de fer et donne des primes à la marine marchande. D'une voie ferrée on ne peut pas dire d'avance à qui elle profitera particulièrement; il est impossible d'en déterminer limitativement les usagers; ce n'est pas telle personne ou telle catégorie de personnes seulement qui doit en bénéficier, c'est toute la région desservie, et par conséquent le pays tout entier. De même les primes à la marine marchande ne bénéficient pas exclusivement aux compagnies de navigation; elles ont pour but d'assurer, en France, l'existence d'une industrie qui, par le grand nombre d'individus qu'elle fait vivre, par l'importance du rôle qu'elle joue dans les rouages économiques du pays, par l'utilité des services qu'elle est appelée à rendre dans l'éventualité d'une guerre maritime, paraît indispensable à la prospérité industrielle et commerciale de la France; il est évidemment impossible de déterminer de façon précise à quels individus les primes profitent davantage. Les subsides aux entreprises de chemins de fer publics et à la marine marchande sont donc justifiés.

Au contraire, les gouvernants doivent s'interdire toute dépense au bénéfice exclusif de certains individus limitativement et personnellement désignés; c'est ainsi que, même en France, l'Etat ne subventionne pas toutes les entreprises de chemins de fer;

il s'abstient d'aider les entreprises purement individuelles ; de faciliter la construction de chemins de fer industriels ou miniers, par exemple, quand leurs propriétaires ne s'engagent pas à ouvrir leur voie au public, quand ils s'en réservent l'usage exclusif. Il n'y a là qu'une application très juste du principe d'égalité. Ce même principe, au contraire, est violé dans le cas de ces municipalités qui votent des secours destinés à des ouvriers grévistes : ici, les bénéficiaires sont bien déterminés : ce sont tels ouvriers dont le nombre et le nom sont connus, qui vont profiter des ressources publiques. Ces secours n'ont, en aucune façon, le caractère de dépenses publiques.

Parfois cependant, et même, s'il est possible de spécifier nominativement quels seront les bénéficiaires directs d'un subside, celui-ci peut être considéré comme légitime. Soit le cas d'une inondation, d'une grêle, etc. ; des secours sont votés pour venir en aide aux sinistrés qui sont individuellement connus. Est-ce là une dépense d'intérêt privé ? On admet généralement que de telles subventions sont licites, mais il faut, nous semble-t-il, pour qu'elles soient telles, que le sinistre affecte une partie notable du territoire ou un nombre considérable d'individus : une grêle qui dévasterait quelques champs, une inondation qui envahirait quelques hectares de terrain, ne pourraient point donner lieu à une subvention publique. L'Etat ne peut secourir les particuliers que si le sinistre est assez général pour qu'il y ait lieu raisonnablement de craindre que la vie économique d'une région entière soit suspendue ou son intensité gravement diminuée ; dans ce cas, en effet, le désastre ne se localise pas à la seule région qu'il frappe, mais atteint le pays tout entier. C'est à cause de l'influence néfaste que peuvent avoir certaines détresses particulières sur la fortune publique que ces détresses sont secourues. Il s'agit bien, ici encore, d'une dépense faite dans l'intérêt public et le subside est justifié.

Les mêmes principes s'appliquent relativement aux secours indirects fournis par l'Etat à certaines industries par l'établissement de droits de douanes protecteurs. Ces droits ne doivent protéger que les industries ou les professions dont l'existence présente de l'intérêt dans l'économie générale du pays, dont le maintien paraît nécessaire à la prospérité économique de la nation. Que les lois douanières protègent plus l'agriculture que l'industrie, ou telle industrie que telle autre, ou la viticulture plus que la culture des céréales, c'est une question d'économie politique générale et dont la solution ne peut dépendre de la définition du principe égalitaire. Ce principe exige seulement que les droits soient établis en vue de la création, du maintien ou du développement de telle profession, et non point en vue de profiter à tel industriel. Les droits de douane, du point de vue égalitaire, sont donc presque toujours justifiés : les individus qui bénéficieront de tel tarif ne sont pas individuellement connus et il est impossible d'en prévoir ou d'en connaître le nombre. C'est précisément ce caractère de généralité qui permet au législateur de donner aux droits de douane un caractère plus ou moins nettement protecteur. Au contraire, des droits protecteurs ne se comprendraient pas, qui auraient pour but d'aider telle entreprise déterminée ou telle profession dans un rayon donné ; — et c'est pour cette raison qu'à l'inverse des droits de douanes, les droits d'octroi ne peuvent avoir qu'un caractère fiscal, à l'exclusion de toute tendance protectionniste.

CHAPITRE VI

GARANTIES ET SANCTIONS

I. Les sanctions du principe d'égalité aux Etats-Unis. — II. Quelles sanctions pourraient être introduites en France.

On vient de voir quel sens doit être attribué au principe égalitaire, quelles applications doivent en être faites, quelles limites doivent lui être imposées. Les règles que l'on vient d'indiquer, comment s'assurer que le législateur les respectera ? Sont-elles susceptibles de sanctions efficaces ? Quelles peuvent être ces sanctions ?

Ceci est une question d'organisation pratique : il importe, avant d'en aborder l'étude, de se demander quelle solution lui a été donnée en fait, à l'étranger, et quels résultats les essais tentés à l'étranger ont donnés. Ainsi, nous tirerons peut-être profit de l'expérience d'autrui.

I

Les Etats-Unis sont sans doute le pays où le principe d'égalité est le plus fréquemment et le plus expressément formulé, et où il a, peut-être, le plus de réalité pratique. Quelles sanctions ont été prévues par la Constitution fédérale ou les Constitutions particulières, en vue d'assurer par le législateur l'observation des règles qu'elles contiennent relativement à l'égalité ? Ces sanctions sont de deux sortes.

La première est le veto du Président et des

gouverneurs. On sait qu'aux termes du chapitre I^{er}, section VII, n° 2 de la Constitution fédérale, le Président a le pouvoir de renvoyer tout bill, voté par le Congrès, avec ses objections, à la Chambre où le bill a pris naissance ; cette Chambre doit faire transcrire *in-extenso* les objections du Président sur son procès-verbal et procéder à un nouvel examen du bill. Si après ce second examen, les deux tiers des membres de cette Chambre sont d'accord pour voter la loi, le bill, accompagné des objections du Président, sera transmis à l'autre Chambre qui l'examinera de même une seconde fois, et s'il est approuvé par les deux tiers de cette Chambre, le bill deviendra loi. On admet généralement que le Président peut opposer son veto, non seulement pour des raisons de droit (inconstitutionnalité de la loi) mais aussi pour des motifs d'opportunité. De même, dans les Etats particuliers, le pouvoir de veto est accordé au Gouvernement par la très grande majorité des Constitutions. L'opposition du gouverneur, qui peut s'appuyer sur tous motifs de droit et d'opportunité, est écartée par un vote de la législature soit à la majorité simple soit à une majorité spéciale. En fait, il arrive assez fréquemment que le Président et les gouverneurs arrêtent des bills ou des lois en invoquant des raisons de droit constitutionnel ; notamment, les gouverneurs opposent très souvent leur veto pour assurer l'observation par le législateur des dispositions constitutionnelles qui interdisent le vote de crédits « for private purposes ».

La seconde des sanctions prévues par les Constitutions américaines consiste en ceci que devant tout tribunal où l'on invoque l'application d'une loi, celui contre lequel on l'invoque peut opposer l'exception d'inconstitutionnalité ; le tribunal peut alors apprécier la constitutionnalité de la loi et, s'il juge qu'elle est inconstitutionnelle, refuser de l'appliquer. Ce droit

appartient non seulement à la Haute Cour fédérale, mais à toute cour, à toute cour fédérale ou d'Etat. D'autre part, le tribunal, même la Haute Cour fédérale, qui juge que la loi est inconstitutionnelle, n'annule point la loi : il se borne à refuser de faire application de la loi à l'espèce qui lui est soumise. Quels ont été, en pratique et relativement à l'observation des principes d'égalité, les effets de cette règle ? Il semble qu'on puisse les résumer de la façon suivante : Quand la Constitution formule le principe d'égalité en termes généraux, ne lui donne aucune signification précise, ce principe n'a, en fait, aucune force positive : les tribunaux refusent de l'appliquer ; pour que la règle égalitaire ait un effet, il faut que la Constitution ait dit elle-même ce qu'elle entendait par cette règle : dans ce cas seulement les tribunaux font produire à la règle l'effet voulu par la Constitution. (1)

Si, d'abord, le principe d'égalité n'est formulé qu'en termes généraux par la Constitution, il n'est pas, en fait, appliqué par les tribunaux : tel est le cas de la règle égalitaire posée par la Constitution fédérale. Aux termes de la deuxième clause de l'article 4 de cette Constitution, « les citoyens de chaque Etat devront jouir de tous les droits et immunités des citoyens des autres Etats » ; de même, la première clause du quatorzième amendement à la Constitution dispose que « tous les individus nés ou naturalisés dans les Etats-Unis... sont citoyens des Etats-Unis. Les Etats ne pourront faire ou promulguer aucune loi qui restreindrait les droits et immunités des citoyens des Etats-Unis : aucun Etat ne pourra priver personne de sa propriété sans l'observation des formes prévues par la loi ni priver personne de l'égle protection des lois ». Enfin, dans l'article 1^{er},

(1) Cf. Jèze, *De l'indépendance financière des pouvoirs publics*. Revue du droit public, 1909, p. 425 et suiv., not. p. 444-447.

section VIII, § I *in fine*, il est inscrit que « tous droits, impôts et excises seront uniformes dans toute l'étendue des Etats-Unis. » Ces expressions, employées par la Constitution fédérale, sont-elles des formules assez précises, pour constituer des textes impératifs à l'égard des tribunaux ? La jurisprudence américaine ne le pense pas : elle estime que ces formules sont trop vagues pour qu'il lui soit possible d'en trouver, même dans les lois à tendances inégalitaires très prononcées, une violation suffisamment caractérisée. En ce qui concerne spécialement l'exercice du *taxing power*, les arrêts, tout en affirmant que le devoir des tribunaux est de vérifier la constitutionnalité des lois, qu'il ne faut pas confondre « taxer » et « voler », que l'impôt ne doit pas « voler », disent que les tribunaux doivent être très modérés, car il y a là une question d'interprétation d'idéal de justice que le Congrès et les législatures ont seuls qualité pour donner. En règle, le Congrès et les législatures apprécient discrétionnairement ce que comporte le principe de l'égalité de l'impôt. Les Cours ne peuvent mettre en échec l'action législative que dans le cas où, sous le prétexte d'impôt, une loi organiserait une véritable confiscation. Ce cas excepté, le Congrès et les législatures d'Etat sont libres. En conséquence, il a été jugé que le principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt ne fait pas obstacle à l'établissement de certaines exemptions d'impôt ni à des déductions d'impôt.

« Une des circonstances les plus intéressantes dans lesquelles la question se soit posée est celle des taxes successorales. Il a été jugé qu'une loi qui établissait des tarifs différents suivant le degré de parenté ne violait pas le principe d'égalité, non plus qu'une loi qui exemptait les petits héritages et frappait d'un tarif progressif les grosses successions. Toutefois, si le tarif progressif s'élevait à un tel point qu'il y aurait confiscation, la loi serait inconstitutionnelle comme

contraire au principe de l'égalité : une loi établissant une taxe successorale progressive allant jusqu'à 15 p. 100 ne viole pas le principe de l'égalité » (1).

On cite, il est vrai, une affaire, dans laquelle une loi (2) établissant un *incom tax* fédéral progressif a été déclarée inconstitutionnelle par la Haute Cour fédérale. Mais cette reconnaissance du caractère inconstitutionnel de la loi n'a pas été basée sur le tarif progressif de l'impôt ; la Cour a jugé qu'il s'agissait d'un impôt *direct* au sens de la Constitution fédérale et qu'à ce titre, il devait être réparti autrement quel e prévoyait l'acte de 1894.

C'est pourquoi la plupart des Constitutions d'Etats, afin de donner au principe égalitaire une réelle valeur pratique, afin d'être assurées que les tribunaux en feront application aux lois votées par la législature, contiennent des prescriptions spéciales donnant à la règle de l'égalité une interprétation précise et formulant des limitations bien nettes. Comme exemples de ces limitations, on peut citer la réglementation faite par beaucoup de Constitutions d'Etats du *taxing power* de la législature en matière de taxes successorales, d'impôt sur les corporations, de double taxation. Quelques Constitutions admettent expressément l'impôt progressif, d'autres le rejettent nommément. Dans ces cas, le contrôle des tribunaux devient actif. Les recueils d'arrêts sont remplis de décisions des tribunaux déclarant inconstitutionnelles des lois votées par des législatures d'Etats en violation des limites précises posées par la Constitution relativement au principe d'égalité. Mais ces arrêts ne sont pas motivés par la règle générale de l'égalité : ils sont basés sur l'interprétation de détail donnée par la Constitution.

(1) Jèze, loc. cit. p. 445-446.

(2) C'est l'acte fédéral du 15 août 1894.

Ainsi, le contrôle des tribunaux, qui est impuissant à assurer le respect du principe égalitaire, quand celui-ci est formulé en termes généraux, devient extrêmement efficace quand le principe est interprété avec précision par la Constitution.

II

De ce bref examen du droit constitutionnel et de la jurisprudence des Etats-Unis, une première conclusion — certaine — doit être tirée : il importe de constitutionnaliser et de préciser les principes de la Déclaration des droits, notamment le principe d'égalité.

On se rappelle que, d'après la majorité des auteurs, les dispositions de la Déclaration des droits n'ont qu'une valeur dogmatique et ne constituent point des préceptes de droit positif s'imposant au respect du législateur. La première réforme qui s'impose est de rendre obligatoire pour le législateur la stricte observation des principes de la Déclaration des droits ; il faut compléter la Constitution de 1875, en y insérant une garantie des droits, analogue à celles que contenaient les Constitutions de 1791, de 1793, de l'an III, de 1848. On pourrait, par exemple, ajouter à cette Constitution une disposition ainsi conçue : « Les droits de l'homme et du citoyen proclamés dans la Déclaration des droits, sont garantis par la Constitution ; le pouvoir législatif ne peut faire aucune loi qui porte atteinte et mette obstacle à l'exercice de ces droits. » (1)

D'ailleurs, en ce qui concerne spécialement le principe d'égalité, une telle réforme serait insuffisante. A cause précisément du sens vague qu'offre l'idée égalitaire, à cause des termes imprécis dont s'est servi la

(1) Projet de résolution tendant à la revision de la constitution présenté par MM. Jules Roche, Ch. Benoist, Audiffred, etc. (J. O., Chambre, Doc. parl. S. O, 1903, p. 97).

Déclaration des droits, à cause des interprétations contradictoires auxquelles prête son texte, il importe, en même temps qu'on donnera une valeur constitutionnelle au principe égalitaire, de fixer constitutionnellement le sens dans lequel toutes les applications législatives de ce principe devront être faites et les limites qu'elles ne pourront pas dépasser. Ce serait, croyons-nous, une réforme éminemment utile, de décider par la voie constitutionnelle que tout citoyen a droit à prendre part à tous les concours, et qu'en cas d'éviction il peut former un recours contentieux ; que tout citoyen a droit à une voix dans les collèges électoraux, que la loi doit proportionner l'influence politique à la capacité politique de chacun ; que tout citoyen doit payer sa part d'impôt ; que l'impôt doit être progressif, mais que la progressivité ne doit pas dépasser un chiffre déterminé, etc.

Même précepte de droit positif, même défini et limité avec précision par la Constitution, le principe d'égalité ne serait pas assuré du respect du législateur. Rien, dans notre droit, n'oblige le Parlement à respecter la Constitution ; il est libre, en fait, de tenir pour inexistantes et d'en violer les prescriptions les plus impératives. Il n'est pas douteux qu'une si complète indépendance laissée au Parlement constitue, dans le fonctionnement de nos institutions, une grave lacune. On doit donc rechercher, après que le principe d'égalité aura reçu, sans contestation possible, le caractère constitutionnel, comment on pourrait garantir aux citoyens, qu'il ne sera pas violé par le législateur, comment on pourrait limiter les pouvoirs du Parlement vis-à-vis de la Constitution.

Le premier moyen qui se présente à l'esprit est le veto présidentiel. On vient de voir qu'aux Etats-Unis, c'est là une sanction souvent efficace. En France, aux termes de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875,

art. 7, § 2, le Président de la République a la faculté de demander aux Chambres, par un message motivé, une nouvelle délibération qui ne peut être refusée. C'est là un pouvoir bien réduit ; peut-il être question de l'augmenter ? Ce serait inutile. En fait il n'a jamais été exercé ; il est presque certain qu'il ne le sera jamais ; les principes du gouvernement parlementaire rendent difficilement concevable une hypothèse dans laquelle le Président puisse user de ce droit (1). Le veto du Président de la République ne peut donc pas constituer, en France, une sanction efficace du principe d'égalité.

Doit-on, ainsi que le propose M. Charles Benoist, instituer une Cour suprême, chargée de connaître des atteintes portées aux droits et aux libertés des citoyens ? (2). Ce serait évidemment là un moyen efficace : il est certain, si l'on s'en rapporte à l'expérience des Etats-Unis, qu'une telle cour assurerait le respect par le législateur du principe d'égalité, au moins sur les points où ce principe aurait reçu une interprétation constitutionnelle. Cependant, la création d'une cour suprême soulève de graves objections. Objections d'ordre historique, d'abord : le Consulat, le Premier et le Second Empire ont connu sous le nom de Sénat conservateur, une institution chargée d'apprécier la constitutionnalité des lois : cette expérience fut trop malheureuse pour qu'il puisse être question de la renouveler (3). Objections d'ordre pratique, ensuite : comment serait composée cette haute juridiction et comment ses membres seraient-ils nommés ? Elus par le peuple ou ses représentants, ils

(1) Cf. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel*, p. 573. — Duguit, *Droit Constitutionnel* p. 1065. — Bompard, *Le veto du Président de la République et la sanction royale*, 1906, p. 273, et s.

(2) Proposition de loi, tendant à instituer une cour suprême pour connaître des atteintes portées aux droits et aux libertés des citoyens. J. O. Chambre. Doc. parl. S. O. 1903, p. 99.

(3) Cf. Duguit, *Droit constitutionnel*, p. 655-656.

deviendraient un corps politique et ne présenteraient aucune impartialité. Recrutés par cooptation, ils deviendraient une sorte de corps aristocratique, incompatible avec la démocratie moderne. Nommés par le gouvernement, ce seraient des magistrats, en tous points semblables aux autres ; dès lors, on n'aperçoit pas la nécessité d'une cour spéciale. C'est bien là, en effet, l'objection capitale qui doit être adressée au projet d'institution d'une cour suprême : le moins qu'on en puisse dire est qu'elle serait inutile.

Pourquoi, en effet, ne point reconnaître aux tribunaux ordinaires qualité pour apprécier la constitutionnalité des lois ? Les principes qui dominent actuellement notre droit public conduisent logiquement à cette solution : si l'ordre judiciaire forme un troisième pouvoir, complètement distinct et indépendant du pouvoir législatif et son égal, il doit avoir le droit de refuser d'appliquer une loi inconstitutionnelle ; le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif étant séparés, indépendants et égaux, n'ont qu'un supérieur commun : le pouvoir constituant. Imposer au juge l'obligation d'appliquer une loi inconstitutionnelle, c'est le déclarer inférieur au législateur, c'est le placer sous sa dépendance, c'est violer le principe de la séparation des pouvoirs.

D'ailleurs, question de principes mise à part, cette innovation serait justifiée par son utilité même. On ne peut pas nier que le principe d'égalité n'ait besoin, en France, pour recevoir une application raisonnable et exacte, d'une sanction énergique. Or, reconnaître aux tribunaux le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois apparaît comme la seule sanction possible : on ne peut donc pas ne pas l'admettre (1).

On dit : permettre aux tribunaux d'apprécier la valeur

(1) Cf. en ce sens les opinions de MM. Saleilles, Thaller, Jalabert, *Bulletin de la Société de législation comparée* 1902, p. 240 et suiv.

de la loi, permettre aux particuliers qui se prétendent lésés par une loi inconstitutionnelle d'en demander l'annulation aux tribunaux, ce serait entraver complètement l'œuvre législative (1). Mais l'œuvre gouvernementale est-elle entravée parce que tout individu peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre tout acte administratif illégal ?

On dit encore : reconnaître aux tribunaux le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois, ce serait leur permettre de s'insurger contre la loi, en vertu de laquelle ils agissent, ce serait créer un véritable élément d'anarchie. On ajoute : une telle innovation est impossible, pratiquement, en France. A quelle levée de boucliers ne s'exposerait pas, en France, un tribunal qui refuserait d'appliquer une loi votée par les représentants de la nation ? (2) Mais on ne voit pas qu'aux Etats-Unis le droit reconnu aux tribunaux d'apprécier la constitutionnalité des lois ait été un élément d'anarchie ou une cause d'agitation.

A ceci, les adversaires de la réforme proposée ici objectent — et c'est l'argument sur lequel ils insistent avec le plus de force — : l'exemple des Etats-Unis ne peut pas être invoqué : il y a des causes nombreuses et tout à fait particulières, qui expliquent le pouvoir spécial reconnu aux tribunaux américains. Le régime politique de la France est sur bien des points, essentiellement différent du régime américain. Pas plus qu'on ne peut croiser des animaux de races différentes, on ne peut transplanter dans le régime français une institution d'origine et de caractère essentiellement américains.

Certes, une telle acclimatation serait difficile et délicate : est-ce une raison pour ne pas la tenter ? La

(1) Duguit, *Op., Cit.*, p. 655.

(2) Larnaude, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1902, p. 227.

magistrature, il est vrai, n'a pas dans notre pays, le même prestige qu'en Amérique; il est vrai aussi que l'opinion publique accepterait difficilement de voir annuler une loi. Mais la magistrature peut être plus judicieusement choisie et rendue plus indépendante; mais l'opinion publique peut être éduquée. Quelle plus belle œuvre, pour les gouvernants, que d'enseigner à la démocratie à s'incliner devant le droit?

Le principe d'égalité, défini et interprété par la Constitution, n'aura de valeur pratique, en France, que lorsque les tribunaux auront le pouvoir reconnu d'annuler ou de refuser d'appliquer toute loi qui contredirait cette définition et cette interprétation.

CONCLUSION

On pourrait allonger cette revue des applications possibles du principe égalitaire ; aucune partie de notre législation n'échappe à son emprise. Nous en avons assez dit pour dégager la règle générale suivant laquelle toutes les applications doivent en être faites.

On ne peut que refuser à ce principe tout rôle actif : le législateur doit s'interdire toute incursion dans le domaine des relations économiques des individus. Quand il s'est assuré que chacun a le minimum nécessaire à sa subsistance, il a complètement rempli son devoir. Essayer de corriger la répartition naturelle des richesses ou de hâter l'évolution qui se produit naturellement vers une certaine approximation des richesses, serait de sa part une œuvre probablement vaine, certainement funeste. L'égalisation de fait même approximative, ne doit en aucune façon être visée par le législateur.

Sans doute, la répartition naturelle des richesses ne sera jamais exactement égale ; c'est là une nécessité qui dérive de la nature des choses, une loi naturelle contre laquelle il ne servirait de rien à l'homme de s'insurger. Est-ce à dire d'ailleurs que cette répartition, basée sur l'inégalité, soit, pour parler le langage des égalitaires, aussi injuste qu'ils le prétendent. Il ne le semble pas. Les richesses se distribuent d'elles-mêmes en général d'équitable façon ; ce sont dans la majorité des cas les plus méritants qui sont les mieux rentés. « On peut dire que, dans une large mesure, la répartition actuelle

s'opère conformément aux services rendus » (1). Toute tentative par laquelle l'État essaierait de modifier cette répartition serait vaine et néfaste ; la poursuite de l'égalité de fait doit être bannie de toute législation.

L'égalité mathématique est par là même condamnée, puisqu'elle conduit fatalement le législateur à essayer de réaliser l'égalité de fait. En elle-même d'ailleurs, elle est contraire aux règles qui découlent du fait de l'interdépendance spéciale. Elle ne voit dans les hommes que les ressemblances, et elle oublie les différences qui les séparent. Or, plus encore que celles-là, celles-ci sont sensibles et doivent dans l'intérêt des progrès de la civilisation être non seulement prises en considération, mais encore accrues et développées. L'égalité mathématique qui viole les règles de l'interdépendance sociale, doit être écartée.

Reste l'égalité civile proportionnelle : elle est seule conforme à ces règles. Elle respecte à la fois les ressemblances et les différences individuelles, elle accroit en même temps les unes et les autres. Parce que les hommes sont semblables, elle se sert, pour apprécier les facultés et les actions, des mêmes poids et des mêmes mesures ; mais parce qu'ils diffèrent, elle départit à leurs actions des sanctions qui varient dans la mesure où varie le mérite de ces actions. Par elle, les hommes sont véritablement replacés dans cet état de nature auquel Rousseau rêvait de revenir : ce rêve, grâce à elle, est accompli ; elle réalise le miracle que Rousseau demandait au Contrat social..., mais en renversant les termes de son affirmation. Le philosophe de Genève prétendait que les hommes sont égaux par nature et que les inégalités sont toutes d'origine sociale. Tout au contraire, c'est l'inégalité qui est la loi naturelle, toutes les causes d'inégalité sont dans la nature. Ces inégalités naturelles, la société

(1) Smart, *Répartition du revenu national*, p. 355.

organisée ne peut les faire disparaître et elle doit les reconnaître. Elle ne doit pas tenter l'œuvre impossible de les supprimer, ou seulement les négliger : elle doit les sanctionner pour en profiter. Elle doit « utiliser pour son propre fonctionnement l'inégalité des formes de vie et des classes..., s'en servir comme d'un stimulant, dresser les degrés de l'échelle sociale comme un mât de cocagne, au sommet duquel des jouissances matérielles ou des jouissances de vanité sont accrochées, pour maintenir tendues les volontés des hommes. » (1)

La véritable égalité consiste, autant que possible, à assurer à chacun une chance égale de rendre service. Mais, en fait, les services rendus sont inégaux. La société va-t-elle récompenser également les auteurs de services inégaux ? Aussi longtemps qu'il y aura inégalité de services, il devra y avoir inégalité de récompense. Les uns remplissent bien leur tâche, les autres la remplissent mal : accorder à tous la même récompense, ce serait créer un nouveau privilège : le privilège de l'incapacité et de la faiblesse. La collectivité ne peut pas distribuer au gaspilleur, au paresseux, à l'incapable la même récompense qu'au prévoyant, au travailleur, à l'habile : elle doit égaliser en haussant, non point en abaissant. « Si quelqu'un chancelle, rien de mieux que de l'aider à recouvrer son aplomb. Nul de nous qui n'ait besoin, de temps à autre, d'une main secourable. Mais si l'individu se couche à terre, c'est gaspiller son temps que de le prendre sur ses épaules ; et rien ne saurait être pire pour tous et chacun que de laisser entendre que le même avantage ira à ceux qui se détournent de leur tâche et à ceux qui l'accomplissent » (2).

Un enseignement s'adressant à tous mais cultivant les aptitudes particulières de chacun ; la plupart des

(1) Hauriou, *Principes de droit public*, p. 358.

(2) Roosevelt, Discours prononcé à la Sorbonne, le 24 avril 1940.

fonctions publiques distribuées au concours, mais tous les citoyens, qui remplissent les conditions données, ayant le droit de s'y présenter ; le suffrage politique universalisé par l'octroi du droit électoral aux femmes, l'abaissement de la majorité politique, l'admission du vote par correspondance, et proportionnalisé à la capacité politique de chacun par l'institution du vote plural ; l'éligibilité très largement ouverte mais cependant restreinte aux électeurs présentant le plus de garanties politiques ; tous les citoyens payant une part d'impôt direct, mais un système fiscal proportionnant, dans son ensemble, les charges aux facultés contributives individuelles ; le service militaire obligatoire pour tous mais de durée proportionnée aux aptitudes militaires de chacun ; l'Etat assurant à tous le minimum des ressources nécessaire à l'existence, mais s'abstenant pour le surplus de toute intervention dans le domaine économique ; enfin, la loi constitutionnelle définissant et interprétant le principe égalitaire et les tribunaux investis du droit de refuser l'application de toute loi qui contredirait cette définition et cette interprétation ; — telles doivent être, semble-t-il, les conséquences pratiques du principe de l'égalité civile proportionnelle.

Grâce à cette substitution de l'égalité proportionnelle à l'égalité mathématique, on voit s'abolir les institutions juridiques contemporaines qui traitent uniformément les individus, et s'esquisser une société dans laquelle les droits sont proportionnés au mérite et les charges aux facultés ; dans laquelle les mieux doués, les plus laborieux ont plus de chance que les autres de jouer un rôle prépondérant, ont plus d'influence qu'eux dans la direction de l'entreprise publique, mais aussi supportent plus qu'eux les charges de cette entreprise ; dans laquelle tous les hommes ne comptent pas de même dans les affaires de l'Etat, mais ont une chance égale de se faire compter pour ce qu'ils valent.

L'égalité mathématique supprime la hiérarchie sociale ; l'égalité proportionnelle la restaure, mais ne la fonde que sur le mérite individuel et les services rendus. « Dans ce jeu de la vie tel que nous le jouons, dit M. H. Van Dyck, les règles sont les mêmes pour tous, les sanctions sont pour tous pareilles, et les prix autant que nous y pouvons quelque chose, sont accessibles à tous. En lice et que les meilleurs soient les gagnants ! »

Vu :

Le Doyen,

P. CAUWÈS.

Vu :

Le Président,

H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

(1) H. Van Dyck. *Le Génie de l'Amérique*, p. 92.

BIBLIOGRAPHIE

- ADVIELLE. — *Histoire de Babeuf et du Babouvisme*. Paris, 1883, 2 vol.
- AUBERTIN. — *L'esprit public au XVIII^{me} siècle*. 3^{me} édit., Paris, 1889.
- AULARD. — *Histoire politique de la Révolution française*. 4^{me} édit., Paris 1909.
- *Etudes et leçons sur la Révolution*. Paris, 1893-1910. 6 vol.
- D'AVENEL. — *Les riches depuis sept cents ans*. Revue des Deux-Mondes des 15 février, 15 mars, 1^{er} juin 1906.
- *L'Evolution des fortunes privées depuis sept siècles. Le nivellement des jouissances*. Revue des Deux-Mondes du 1^{er} mai 1909.
- DE BARANTE. — *Vie et opinions de Royer-Collard*. Paris, 1863, 2 vol.
- BENOIST (Ch.) — *De l'organisation du suffrage universel. La crise de l'Etat moderne*. Paris, 1895.
- *La crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel*. Paris.
- BERTHEAU. — *L'Egalité*. Paris, 1899.
- BERTHELEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*. 5^{me} édit., Paris, 1906.
- BERTRAND. — *L'Enseignement intégral*. Paris, 1898.
- BLANC (LOUIS). — *L'Organisation du travail*. 5^{ne} édit., Paris, 1848.
- BLUM. — *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. 3^{me} édit., Paris, 1905.
- BODLEY. — *La France*. Paris, 1901.
- BOUGLÉ. — *Les idées égalitaires*. Paris, 1899.
- *Le Solidarisme*. Paris, 1907.
- BOURGEOIS. — *Solidarité*. 3^{me} édit. Paris, 1902.

- BOURGEOIS ET CROISSET. — *Essai d'une philosophie de la solidarité*. Paris, 1902.
- BOURGIN. — *Proudhon*. Paris, 1901. (Bibliothèque socialiste).
- BOURGUIN. — *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*. 3^{me} édit., Paris, 1907.
- BUNAROTI. — *Conspiration pour l'Egalité, dite de Babeuf*. Paris, 1830, 2 vol.
- *Grachus Babeuf et la Conjuration des Egaux*. Paris, 1869.
- BURLAMAQUI. — *Eléments de droit naturel*. Lausanne, 1774.
- CABET. — *Voyage en Icarie*. Paris, 1845.
- CAUWÈS. — *Cours d'économie politique*. 3^{me} édit., Paris, 1893, 4 vol.
- CHAMBRUN. — *Droits et libertés aux Etats-Unis*. Paris, 1891.
- CHAMPION. — *L'esprit de la Révolution française*. Paris, 1887.
- *La France d'après les cahiers de 1789*. Paris, 1897.
- CHASSIN. — *Le génie de la Révolution*. Paris, 1893, 2 vol.
- CHÉREST. — *La chute de l'ancien Régime (1787-1789)*. Paris, 1884-1886, 3 vol.
- CONDORCET. — *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*. Paris, 1822 (X^{me} époque).
- CONSTANT (BENJAMIN). — *Cours de politique constitutionnelle*. Paris, 1861, 2 vol.
- COURNOT. — *Considérations sur la marche des idées et des événements dans les temps modernes*. Paris, 1872, 2 vol.
- CROISSET. — *Enseignement et démocratie*. Paris, 1905.
- DARLU. — *Réflexions d'un philosophe sur les questions du jour. A propos de l'impôt progressif sur les successions*. Revue de métaphysique et de morale. t. III, 1895).
- DENIS (H.). — *L'impôt*. Bruxelles, 1889.
- DESJARDINS. — *Proudhon, sa vie, son œuvre, sa doctrine*. Paris, 1896, 2 vol.
- DUCROCQ. — *Cours de droit administratif*, 7^{me} édit., Paris, 1897-1905, 7 vol.

- DUGUIT. — *L'Etat, le droit objectif et la loi positive.* Paris, 1901.
- *L'Etat, les gouvernants et les agents,* Paris, 1903.
- *Droit constitutionnel.* Paris, 1907.
- *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat.* Paris, 1908.
- DUGUIT ET MONNIER. — *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789.* Paris, 1898.
- D'EICHTAL. — *La justice dans l'impôt,* (Revue politique et parlementaire, 1902, t. 31).
- *A. de Tocqueville et la démocratie libérale.* Paris, 1897.
- Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers.* 1751-1772.
- ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel.* 4^{me} édit., Paris, 1906.
- FAGUET. — *Questions politiques.* Paris 1899.
- *Problèmes politiques du temps présent.* Paris, 1901.
- *Sur les idées maîtresses de la Révolution française.* (Préface de *L'Œuvre sociale de la Révolution française* par Lichtenberger, Sagnac, etc., Paris, 1901).
- *Le libéralisme,* Paris, 1903.
- *Le Socialisme en 1907.* Paris, 1907.
- *Discussions politiques,* Paris, 1909.
- FERNEUIL. — *Les principes de 1789 et la science sociale,* Paris, 1889.
- FOUILLÉE. — *L'idée moderne du droit,* 5^e édit., Paris, 1904.
- FOURIER. — *Théorie des quatre mouvements et des destinées générales,* Leipzig, 1808.
- *Traité de l'association domestique-agricole,* Paris et Londres, 1882, 2 vol. (plus tard, intitulé *Théorie de l'unité universelle*).
- *Le Nouveau monde industriel et sociétaire,* Paris, 1829.
- FOURNIÈRE. — *Les théories socialistes au XIX^e siècle, de Babeuf à Proudhon,* Paris, 1904.

- GOMEL. — *Histoire financière de l'Assemblée constituante*, 1^{er} volume, 1789, Paris, 1896; 2^e vol., 1790-1791, Paris, 1897.
- *Histoire financière de la Législative et de la Convention*, Paris, 1902.
- GROTIUS. — *Le droit de la guerre et de la paix*. Trad. Barbeyrac, Leide, 1759.
- GUERRIER (W.). — *Mably, moraliste et politique*, Paris, 1886.
- GUIZOT. — *La démocratie en France*, Paris, 1849.
- GUYOT (Y.). — *La théorie socialiste*, Paris, 1893.
- HAURIQU. — *Précis de droit administratif et de droit public*. 6^e édit., Paris, 1907.
- *Principes de droit public*, Paris, 1909.
- HAVET. — *L'Egalité intellectuelle*, Troyes, 1906.
- HELVETIUS. — *De l'Esprit*, Paris, 1758.
- HOBBS. — *De cive*. Traduct. Sorbier, Paris, 1651.
- D'HOLBACH. — *Système social ou Principes naturels de la morale et de la politique*, Paris, 1822, 2 vol.
- ISAMBERT. — *Les idées socialistes en France (1815-1848)*, Paris, 1905.
- IZOULET. — *La cité moderne et la métaphysique de la sociologie*, Paris, 1894.
- JANET. — *Les Origines de socialisme contemporain*, Paris, 1883.
- JELLINECK. — *La Déclaration des droits*. Trad. Fardis, Paris, 1902.
- *Origines de la Déclaration des droits*. (Rev. du droit public, 1902).
- JÈZE. — *De l'indépendance des pouvoirs publics dans la détermination des sources de recettes*. (Rev. du droit public, 1909).
- *Cours élémentaire de science de finances et de législation financière française*. 4^e édit., Paris, 1910.
- *Traité de la Science des finances*. 1. *Le Budget*. Paris, 1910.
- LADISLAS-DOMANSKY. — *La liberté, l'égalité, la fraternité*, Paris, 1897.
- LAFFITE. — *Le paradoxe de l'Egalité*, Paris, 1887.

- DE LAVELEYE. — *Le socialisme contemporain*. 11^e édit., Paris, 1902.
- DE LAVERGNE. — *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*. 2^e édit., Paris, 1879.
- LEMAITRE. — *Rousseau*, Paris, 1909.
- LEROUX (Pierre). — *De l'Egalité*, Paris, 1848.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — *Essai sur la répartition des richesses et sur la tendance à une moindre inégalité de conditions*. 2^e édit., Paris, 1883.
- *Traité théorique et pratique d'Economie politique*. 3^e édit., Paris, 1900.
- *Traité de la Science des finances*. 7^e édit., Paris, 1906.
- LICHTENBERGER. — *Le Socialisme au XVIII^e siècle*. Paris, 1895.
- *Le Socialisme et la Révolution Française*. Paris, 1899.
- LOCKE. — *Essai sur le Gouvernement civil*, 7^e édit. Paris, 1795.
- LORIMER. — *Constitutionalism of the future or Parliament the mirror of the nation*. Edimbourg, 1865.
- MABLY. — *De la législation ou principe des lois*. (Collection complète des œuvres de l'abbé Mably. Paris, l'an III de la République (1794-1795), t. IX.)
- MENGER. — *L'Etat socialiste*. Traduct. Milhaud. Paris, 1904.
- MICHEL (H.). — *L'Idée de l'Etat*. Paris, 1896.
- *Doctrines politiques de la démocratie*. Paris, 1901.
- MONTESQUIEU. — *L'Esprit des lois*. (Œuvres complètes. Paris, 1819, t. I-IV.)
- OLLIVIER (E). — *Démocratie et liberté*. Paris, 1867.
- PECQUEUR. — *Théorie nouvelle d'Economie sociale et politique*. Paris, 1842.
- PELLARIN. — *Fourier, sa vie et ses théories*. 4^e édit. Paris, 1850.
- PRÉVOST-PARADOL. — *La France nouvelle*, Paris, 1876.
- PROUDHON. — *Qu'est-ce que la propriété* (1^{er} et 2^e mémoires); *De la Justice dans la Révolution et dans l'Eglise*. (Œuvres complètes, Bruxelles, 1868, t. I, XXI, XXII, XXIII, XXIV.)

- PRUDHOMMÉ. — *Résumé des cahiers*. Paris, 1789.
- PUFFENDORF. — *De jure naturæ et gentium*, 1706. Traduct. Barbeyrac, 2^e édit. Bâle, 1771.
- *De officio hominis et civis secundum legem naturalem*. 1712 et 1728. Traduct. Barbeyrac. Nouvelle édit., Amsterdam et Leipzig, 1756.
- RABAUT-SAINT-ETIENNE. — *Egalité*. (Chronique de Paris, de Janvier 1793).
- RAMBAUD. — *Histoire des doctrines économiques*. 2^e édit. Paris, 1902.
- RENOUVIER. — *Science de la Morale*. Nouv. édit. Paris, 1908, 2 vol.
- ROCQUAIN. — *L'Esprit Révolutionnaire avant la Révolution*. Paris, 1878.
- ROUSSEAU. — *Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes ; Emile ; Discours sur l'Economie politique ; Considérations sur le Gouvernement de la Pologne*. (Œuvres. Edit. Musset-Pathay. Paris, 1823-1826, t. II, III, IV, V.)
- *Le Contrat social*. Edit. Dreyfus-Brisac, Paris, 1896.
- SAGNAC. — *La législation civile de la Révolution*. Paris, 1898.
- SARRAUTE. — *Socialisme d'opposition, socialisme de gouvernement et lutte de classes*. Paris, 1901.
- SCHÉRER. — *La démocratie en France*. Paris, 1884.
- SCHOEFFLE. — *La quintessence du socialisme*. Traduct. Benoit-Malon. Paris, 1904. (Bibliothèque socialiste).
- SEIGNOBOS. — *Histoire politique de l'Europe contemporaine*. Paris, 1897.
- SELIGMAN. — *L'impôt progressif en théorie et en pratique*. Traduct. Marcaggi. Paris, 1909.
- SIÉYÈS. — *Qu'est-ce que le Tiers-Etat ?* Paris, 1789.
- SAINT-SIMON. — *Œuvres choisies de Saint-Simon*, publiées par Lemonnier. Bruxelles, 1859-1861. 3 vol.
- SIMON (J.) — *La liberté*. Paris, 1859.
- SMART. — *Répartition du revenu national*. Traduct. G. Guérout. Paris, 1902.

- SOUËTRE. — *La cité de l'égalité (1871-1930)*. Paris, 1896.
- SURET. — *Théorie de l'impôt progressif*. Paris, 1910.
- TAINÉ. — *Les origines de la France contemporaine* :
T. I, *L'Ancien Régime*, 8^e édit, Paris, 1879 ;
T. II-IV *La Révolution*, 1^{er} vol., 8^e édit.
Paris, 1878 ; 2^e vol., 4^e édit, Paris, 1881 ;
3^e vol., Paris, 1885 ; T. V-VI, *Le Régime
moderne*, 1^{er} vol., 2^e édit. Paris, 1891 ; 2^e vol.,
Paris, 1894.
- TCHERNOFF. — *Le parti républicain sous la monarchie de
Juillet*. Paris, 1901.
Montesquieu et Rousseau. (Revue du droit
public 1903.
- TOCQUEVILLE. — *De la démocratie en Amérique ; L'Ancien
régime et la Révolution*. (Œuvres complètes,
6^e édit. Paris, 1861-1876, t. I, II, III et IV.)
- VACHEROT. — *La démocratie*. Paris, 1858.
- VAN DYCK. — *Le génie de l'Amérique*. Traduct. Sainte-
Marie Perrin. Paris, 1909.
- VATTEL. — *Le Droit des gens*. Paris, 1839, 2 vol.
- VIGNES. — *Histoire des doctrines sur l'impôt*. Paris, 1909.
- VOLTAIRE. — *Pensées sur l'administration ; Dialogues phi-
losophiques*. (Œuvres complètes. Paris 1785,
t. XXIX et XLV.
- WAGNER. — *Traité de la Science des finances*. Traduct.
Vouters. Paris, 1909.
- WEILL. — *Histoire du parti républicain en France
(1814-1870)*. Paris, 1900.
*Histoire du mouvement social en France
(1852-1902.)* Paris, 1904.
- WOLFF. — *Institutions du droit de la nature et des gens*.
Traduct. par M..., Leyde, 1772, 2 vol.
-

ERRATUM

Pages 28 et 29, au lieu de *Boulamaqui*, lire
Burlamaqui.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

Pages

7

PREMIÈRE PARTIE

Evolution historique du principe d'Egalité

CHAPITRE I

Les origines du principe d'Egalité

I. — Les faits sociaux générateurs de l'égalitarisme.....	42
II. — Les idées mères de l'égalitarisme.....	24
III. — L'opinion et les réformes égalitaires.....	44

CHAPITRE II

L'Egalité civile (1789 à 1815)

I. — Du 4 mai 1789 au 10 août 1792.....	56
II. — Du 10 août 1792 à l'an III.....	71
III. — Le Directoire et l'Empire.....	88

CHAPITRE III

L'Egalité politique (1815 à 1851)

I. — La réaction anti-égalitaire.....	96
II. — Les faits rénovateurs de l'égalitarisme.....	100
III. — La propagande égalitaire.....	103
IV. — Les applications juridiques du principe.....	118

CHAPITRE IV

L'Egalisation sociale

I. — Les faits contemporains producteurs d'égalitarisme..	123
II. — L'idée d'égalité depuis 1852.....	126
III. — Les applications juridiques contemporaines du principe.....	137
IV. — Valeur actuelle en droit positif du principe d'égalité	142

DEUXIÈME PARTIE

Analyse critique du principe d'Egalité

CHAPITRE I

Le fondement et les limites du principe d'Egalité

I. — Impuissance de la doctrine individualiste à fonder en droit et à limiter le principe d'Egalité : l'Egalité mathématique.....	153
---	-----

	Pages
II. — Doctrine de l'Interdépendance sociale.....	161
III. — Doctrine de l'Interdépendance sociale (<i>suite</i>)	167
IV. — L'Egalité proportionnelle.....	169

CHAPITRE II

Le principe d'Egalité et la législation de l'Enseignement

I. — Universalité de l'Enseignement.....	175
II. — Diversité nécessaire de l'Enseignement.....	178
III. — La proposition Carnaud.....	183

CHAPITRE III

Applications du principe d'Egalité dans le droit public

I. — De l'égalé admissibilité de tous aux emplois publics.	186
II. — L'Electorat. — Universalisation du suffrage politique	192
III. — L'Electorat (<i>suite</i>). — Proportionnalité du suffrage politique	198
IV. — L'Eligibilité	204

CHAPITRE IV

L'Egalité des charges fiscales et militaires

I. — L'Egalité des charges fiscales. — Universalisation de l'impôt.....	206
II. — L'Egalité des charges fiscales (<i>suite</i>). — Progressivité de l'impôt.....	210
III. — Les charges militaires.....	222

CHAPITRE V

L'Egalité en matière économique et sociale

I. — Le minimum d'existence.....	229
II. — Abstention nécessaire de l'Etat pour le surplus.....	235
III. — Des subsides donnés par l'Etat aux entreprises privées	239

CHAPITRE VI

Garanties et sanctions

I. — Les sanctions du principe d'égalité aux Etats-Unis...	245
II. — Quelles sanctions pourraient être introduites en France.....	250
Conclusion	257
Bibliographie	262

Saint-Lo. — Imp. de Basse-Normandie, 24, rue Béchamel.